

دكتور على السليمى

استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الأداة الحسنة

مكتبة غريب

اهداءات ٢٠٠٣

أ.د/ ماهر عبد الهادي

القاهرة

الأداة الحشرية

دكتور على السليمي

استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الناشر

مكتبة غريب

٣٠١ شارع كامل ممدني، الجيزة

تليفون ٩٠٢١٠٧

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قل رب زدني علما

مقدمة

ان الادارة هي الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع فى مجالات الاقتصاد والانتاج والسياسة والثقافة وشئون الرفاهية العامة . والادارة الحديثة هي عماد التقدم الاقتصادى والاجتماعى والحضارى فى عالمنا المعاصر . ولم يعد العقل الانسانى فى عالم اليوم يقبل الجدل أو النقاش حول ماهية الادارة وأهميتها وضرورة الأخذ بمفاهيمها وأساليبها المتطورة كأسلوب لتنظيم الأنشطة الانسانية فى مختلف مجالات الحياة . كذلك لم يعد هناك خلاف بين القائمين على أمور الاقتصاد والانتاج والخدمات فى عالمنا المعاصر على ضرورة توفير القدر الأكبر من الحرية والمرونة للادارة وتأمين استقرارها وصولاً الى تهيئة المناخ الأمثل المساعد على اتخاذ انسب القرارات ، ورسم السياسات المثلى ، واعتماد الخطط والبرامج الهادفة جميعها الى تحقيق الأهداف الانسانية والاجتماعية المنشودة . كذلك أسهمت البحوث والعلوم الادارية الحديثة فى توفير كثير من المفاهيم والأساليب المتطورة المعاونة فى ترشيد العمل الادارى وتحسين كفاءته .

ولكن من ناحية أخرى ، يلاحظ فى كثير من المنظمات الحديثة أن الادارة بها تفشل فى تحقيق الغايات المستهدفة وتقتصر عن الوصول الى الأهداف المنشودة ، وذلك بالرغم من توفير الامكانيات والموارد المادية والبشرية ، وبالرغم من الدعم والتأييد الذى تحصل عليهما الادارة من المجتمع الحديث . وتتضح هذه الظاهرة بشكل قاطع فى مجموعة الدول التى اصطلح على تسميتها بالدول النامية - ومعظم بلادنا العربية تقع فى هذه المجموعة وان كانت بدرجات مختلفة . وفى تلك الدول النامية تتعدد مظاهر الفشل الادارى أو فلنقل التخلف الادارى ، تارة تبدو فى صورة تخلف فى الانتاج كما وكيفا ، وتارة ثانية تتضح فى صورة تخلف الخدمات الجماهيرية وارتفاع تكلفتها الاجتماعية ، وتارة ثالثة تتبدى فى صورة تعقد فى الاجراءات وتجمد فى النظم والسياسات أو قد تتبلور فى قرارات متناقضة متعارضة ، أو خطط غير مدروسة ولا واضحة . والصورة العامة للادارة فى تلك الدول هي اذن مزيج من الاسراف فى تبديد الثروات والموارد النادرة والعجز عن تحقيق الأهداف الاجتماعية المقررة فى حدود التكلفة الاقتصادية المعقولة ، وتعم هذه الصورة كثير من مرافق وأجهزة الانتاج والخدمات يتساوى فى ذلك الحكومى والعام منها أو الخاص :

من أجل ذلك أصبحت القضية الادارية الاولى فى تلك الدول هي قضية الفعالية الادارية . ان المطلب الأساسى الآن هو زيادة الفعالية الادارية على جميع المستويات ، سواء فى أجهزة الحكم والادارة السياسية ، أو فى منظمات الانتاج والخدمات .

ونقصد بالفعالية الادارية القدرة على أداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة .

ان المنطق الأساسى فى قضية الفعالية الادارية يتمثل فى عدة مفاهيم واضحة هى :

— ان العمل الادارى نشاط هادف بالدرجة الأولى يرمى الى تحقيق نتائج اقتصادية أو اجتماعية ، أو سياسية ، أو ثقافية يرغبها المجتمع أو بعض فئاته .

— ان التنظيمات والأساليب والاجراءات الادارية ليست أهدافا فى حد ذاتها ، ولكنها وفى الأساس وسائل معاونة فى الوصول الى الأهداف السابق تحديدها بمعرفة المجتمع أو ممثليه .

— أن المعيار الحقيقى للحكم على كفاءة الادارة ونجاحها هو قدرتها على الانجاز وتحقيق النتائج المستهدفة فى حدود التكلفة المقدرة والمقبولة اجتماعيا .

— ان الشكل لا يهم كثيرا فى الادارة ، بل ان المضمون هو الذى يحتل كل الأهمية ، ومن ثم يجب أن تنصرف اليه كل الجهود من أجل تحديده بدقة ، وتطويره ، وتأكيده تحققه .

وتتوقف الفعالية الادارية على عوامل متعددة يلعب كل منها دورا يختلف فى أهميته وتأثيره على المستوى العام للفعالية . ومن بين تلك العوامل : المعرفة والادراك الصحيح لمفاهيم وأساليب الادارة العلمية الحديثة ، المناخ الاقتصادى والاجتماعى والسياسى السائد فى المجتمع ، أنواع وكميات الموارد المادية والبشرية المتاحة . ولكنه وبرغم ادراكنا للأهمية القصوى للعوامل السابقة ، الا أننا نميل الى تأكيد أهمية عامل يلعب فى رأينا أهم الأدوار جميعا ويؤثر على الفعالية الادارية تأثيرا مباشرا ، وذلك العامل هو المدير ذاته . ان المدير هو ذلك العنصر الحيوى القادر على قيادة العمل الادارى وتوجيه الأنشطة الادارية جميعا اما نحو الانجاز والنجاح ، أو نحو الفشل والدمار . ان الاجماع اليوم بين مفكرى الادارة وممارسيها ينعقد على اعتبار المدير بمثابة القائد الذى يتحمل مسئولية رسم الاستراتيجيات والسياسات ووضع الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بالوصول الى أهداف ونتائج محددة نستعين فى ذلك بكل الموارد والطاقات التى تتاح له والتى يمكنه تطويرها وتنميتها والعمل على تعظيم العائد منها .

والسؤال الجوهرى الآن ، من هو المدير الفعال ؟ هل هو المدير الذكى ؟ هل هو المدير صاحب الخبرة العملية العريضة ؟ هل هو المدير صاحب المعرفة العلمية المتعمقة ؟ هل هو المدير صاحب الشخصية المسيطرة ؟ لاشك أن هناك ارتباط بين كل تلك الصفات السابقة وبين العمل الادارى الناجح ، ولكن ما نعتقد أنه مجرد توافر تلك الصفات وغيرها ليس شرطا ضروريا للفعالية الادارية . اننا نذهب الى القول بأن الفعالية

الادارية هي التى تستثمر تلك الصفات والقدرات فى المدير وتصل منها الى النتائج والمنجزات .

وتتبدى قضية الفعالية الادارية ومشكلاتها فى مصر - شأنها فى ذلك شأن الدول النامية جميعا - بوضوح كامل فى نظم وأساليب الادارة العامة سواء كانت فى أجهزة الحكومة المركزية ووحداتها المختلفة ، أو القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . ذلك أن مفهوم الادارة العامة الآن أو ما يطلق عليه Public Management أصبح يشير الى وظيفة الادارة المسئولة عن توجيه الأنشطة واستثمار الموارد فى مختلف مجالات الحياة تحقيقا لأهداف قومية عامة ، وفى اطار سياسات وقواعد قومية عامة أى أن الادارة العامة لم تعد كما كانت فى الماضى تعبير عن الادارة الحكومية التقليدية ، بل امتدت لتشمل أبعادا جديدة تعكس الاهتمامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة الحديثة .

وفى تعبير آخر ، فإن الادارة العامة فى عصرنا الحديث تشير بدرجة كبيرة الى ما تتصل به عمليات « ادارة التنمية » أو Development Administration فقد انتهى الانفصال التقليدى بين الادارة فى أجهزة الحكومة والتي كانت تعنى عادة بالامور السياسية مثل الأمن والدفاع والمشتون الخارجية من جانب ، وبين ادارة الاعمل فى وحدات الانتاج والخدمات . ان الادارة العامة كما نتناولها فى هذا الكتاب هى تعبير شامل متكامل يمثل الدور الادارى والوظيفة القيادية فى مواقع العمل العام التى تخضع للتوجيه القومى وتسعى الى تحقيق أهداف عامة تتصف بالشمول والعمومية . وبذلك ، فإن للادارة العامة صفات أساسية هى :

— الشمول : فالادارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة مرافق الحياة ، وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فإن الادارة العامة تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانبا منها فحسب .

— التكامل : ان الادارة العامة هى نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ، ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الاجزاء يجب أن تعمل فى تكامل وتناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة .

— المستقبلية : ان الادارة العامة تعمل للمستقبل ، هى تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس ولكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمنى والأهداف والتطلعات . وأعمال الادارة العامة تتضح نتائجها دائما فى فترة مستقبلية ، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل والتخطيط له من واجبات الادارة الأساسية .

— الانفتاح : فالادارة العامة نظام منفتح على البيئة التى يعمل فيها ، ويؤثر فيها ويتأثر بها فى تفاعل مستمر أى أن هناك رابطة عضوية بين الادارة العامة كنظام اجتماعى ، وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع Society ومكوناته المتداخلة والمتشابكة .

ويمثل هذا الكتاب محاولة لدراسة الإدارة العامة فى مصر استنادا الى هذا المنطق الشامل والمتكامل وسيتعرض الكتاب فى أجزاءه المختلفة الى تحليل للوظيفة الإدارية باعتبارها ظاهرة تحتاج الى فهم وتعمق مع تناول الأبعاد الفكرية التى تقوم عليها . كما يتناول الكتاب بالتحليل الأسس النظرية لفكرة التنظيم التى تعتبر عماداً قامت عليه تطبيقات الإدارة العامة . ثم تتجه الدراسة الى تحليل هيكل الإدارة العامة فى مصر سواء بتطبيقاتها فى الجهاز الحكومى بالدولة ، أو فى القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . وفى جميع الموضوعات يستهدف الكتاب عرض الواقع القائم مع طرح مقترحات وتصورات للتطوير والاصلاح .

والله نسأل أن يوفقنا الى ما فيه الخير لبلدنا ونسأله سبحانه وتعالى أن يهدينا
سواء السبيل ؟

الباب الأول

الاطار الفكرى للإدارة العامة

- **الفصل الأول : الأسس النظرية للإدارة**
- **الفصل الثانى : نظرية التنظيم**
- **الفصل الثالث : النظم الإدارية**

مقدمة

ان دراسة الادارة العامة وتفهم ابعادها وجوانبها المختلفة تتطلب احاطة كاملة بالأسس الفكرية التى تقوم عليها • وتعتبر نظرية التنظيم Organization Theory هى المصدر الطبيعى لأفكار وأساليب الادارة العامة ، كما تمثل فكرة البيروقراطية Bureaucracy نموذجاً هاماً لتفسير معنى الادارة العامة فى أساسياتها •

ويعرض الباب الأول من الكتاب للأسس الفكرية للادارة وملامح لنظرية التنظيم والبيروقراطية ، ثم يتعرض الى تحليل لنظام الادارة العامة ومكوناته من خلال طرح مفهوم النظم الادارية Management Systems ، وينتهى الى شرح لإطار متكامل لنظام الادارة العامة من وجهة نظر حديثة •

الفصل الأول

الأسس الفكرية للإدارة

لقد تطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية لكثير من المديرين العاملين في مشروعات الأعمال المختلفة . كذلك أسهمت دراسات وبحوث عشرات من المفكرين والعلماء في إثراء المعرفة الإدارية وابتداع مفاهيم ونماذج نظرية متنوعة تحاول كل منها الإحاطة بجانب أو آخر من ظاهرة الإدارة .

وفي مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الإداري بسمات ميزت كل مرحلة من حيث أنواع المتغيرات التي اتجه إليها اهتمام علماء الإدارة ، أو من حيث المفاهيم والفلسفات التي استند إليها هؤلاء العلماء في تفسيرهم لأبعاد الظاهرة الإدارية ومحاولاتهم بناء أطارات ونماذج نظرية لترشيد العمل الإداري وتوجيه البحوث والدراسات في مجالاته المختلفة .

وبرغم الوفرة البادية في النظريات والداخل الفكرية في الإدارة المعاصرة ، فإن هناك عددا من القضايا النظرية الأساسية لاتزال في حاجة إلى تحليل متعمق من ناحية ، كما أن الرغبة في الحصول على بناء نظري متكامل للإدارة لم تتحقق بعد بشكل تام (١) ولا تزال ملحة من ناحية أخرى .

لذلك تستهدف دراستنا هذه تحليل قضايا أساسية في الفكر الإداري من أجل استيضاح معانيها وأبعادها ، وذلك في محاولة للتوصل إلى إطار نظري متكامل يمثل أساسا لتوجيه وترشيد العمل الإداري ، كما يصلح لتوجيه عمليات التعليم والبحث والبحث والتدريب في الإدارة .

ويعتمد أسلوب بحثنا على منطق المحاور الفكرية حيث نضع عددا من التساؤلات النظرية ، ثم نعمل على تحليلها وصولا إلى إجابات علمية منطقية لها . وتتناول تلك التساؤلات المجالات أو القضايا الرئيسية التالية :

أولا - قضية التعريف : أو التساؤل المبدئي عن ماهية الإدارة ؟

ثانيا - قضية البناء الاستراتيجي : أو التساؤل عن الطبيعة الحركية للعمل الإداري في مواجهة عناصر المناخ والمتغيرات المحيطة بالإدارة .

(١) Koontz H., Toward a Unified Theory of Management
N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1964, P. 2.

ثالثا - قضية البعد الموضوعي في الإدارة : أو التساؤل عن المحتوى الحقيقي للعمل الإداري الفعال ، والمنطق الذي يحكم هذا المحتوى ويضبط حركته واتجاهاته .

رابعا - قضية الأبعاد السلوكية في العمل الإداري : أو التساؤلات عن حقيقة الدور الإنساني وتأثير السلوك البشري في الإدارة ومنطق التفاعل بين المستوى الموضوعي وبين عوامل التأثير الإنساني في الإدارة .

خامسا - قضية الفعالية الإدارية : أو التساؤل عن محددات الانجاز الإداري ومنطق تجميع وتوجيه الأبعاد الموضوعية وعوامل التأثير السلوكي في إطار استراتيجي متكامل بحيث تتحقق الأهداف والنتائج التي وجدت الإدارة من أجل الوصول إليها .

سادسا - قضية الفلسفة الإدارية : أو التساؤل عن المفاهيم والتحيزات الفكرية الحاكمة للعمل الإداري والمحددة بالتالي لمنطق توجيه الأبعاد الموضوعية والسلوكية وأسس اختيار البناء الاستراتيجي للإدارة .

سابعا - قضية الأسلوب أو التكنيك الإداري : وهو التساؤل عن الوسائل والأدوات الأكثر تناسبا مع البناء الفكري المتكامل للإدارة .

تلك القضايا تمثل في تصورنا محاور أساسية لبناء نظرية متكاملة في الإدارة ، ومن ثم فإن حسمها بالتحليل المنطقي يسهم في إقامة نموذج يفسر الظاهرة الإدارية ، كما يتنبأ بالآثار المترتبة على أنماط العمل الإداري المختلفة ، وبالتالي يصلح أساسا للسيطرة على مسار العملية الإدارية وضبط إيقاعها وتوجيه تفاعلاتها بطرق تسمح بالتحقيق الأمثل للغايات المستهدفة منها .

أولا - قضية التحديد العلمي لماهية الإدارة :

إن التساؤل عن ماهية الإدارة يعتبر المنطلق العلمي السليم للاحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة في سلوكها . وقد شهد تاريخ الفكر الإداري العديد من التعريفات التي أسهم بها علماء الإدارة والممارسون للعمل الإداري والتي كان ما بينها من اختلاف وتناقض أكثر كثيرا مما فيها من اتفاق وتقارب (١) . ولقد كان لهذا التضارب في تعريف الإدارة أثر واضح في تفاوت كفاءة التطبيق الإداري في

a) Koontz, H., «The Management Theory Jungle», (١)
Academy of Management Journal, IV, Dec. 1961 174-188.

b) Woolf, D.A., «The Management Theory Jungle Revisited»,
Advanced Management Journal, vol. 30 No. 4, Oct. 1965, 6-15.

c) Mee, J.F., Management Thought in a Dynamic Economy. N.Y. :
N.Y. University Press, 1963.

المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية في التعريف الذي يستند اليه المديرون في كل منظمة . كذلك انعكس هذا التباعد في الرأي بشأن الماهية الحقيقية للإدارة على اتجاهات التعليم الإداري وتدريب القادة الإداريين في كثير من دول العالم .

وبصفة عامة فإنه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الإدارة إلى المجموعات الرئيسية التالية :

— مجموعة ترى الإدارة في الأساس على أنها نسيج متميز من المهارات والقدرات الشخصية في تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها ، والتي تتوفر في فئة من الأفراد الموهوبين المؤهلين طبيعياً لممارسة الأعمال الإدارية والنجاح فيها . وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الإدارة باعتبارها فن Art ، ومن ثم تتبلور العملية الإدارية في عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة القادة الإداريين أو الذين يطلق عليهم Dale وصف « كبار المنظمين » (١) .

— وثمة مجموعة ثانية من التعريفات تعتبر الإدارة سلسلة من الإجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابة والمتكاملة ، والتي تبدأ عادة بتحديد هدف معين ومحاولة رسم طريق الوصول إليه من خلال أعداد الخطط وإقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة ، ومحل التركيز في هذه المجموعة من التعريفات هو ما يطلق عليه « العملية الإدارية » The management process التي تتصف بدرجة عالية من التوحد والقابلية للتطبيق في مختلف المنظمات وعلى كل المستويات (٢) .

— وقد قام فريق آخر من العلماء والمفكرين الإداريين بالترويج لمفهوم آخر عن الإدارة يركز على عنصر معين فيها وهو اتخاذ القرارات . ففي رأي هذا الفريق أن الإدارة هي في الأساس اتخاذ قرارات وفقاً لمنهج معين من أجل حل المشكلات التي تعترض المنظمة ، ومن ثم من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها . وقد ارتبط بهذا المفهوم اتجاه فكري آخر يروج للإدارة باعتبارها ظاهرة يمكن إخضاعها لمنطق التحليل الرياضي mathematical analysis وبالتالي ، فإن اتخاذ القرارات الإدارية يصبح عملاً ميسوراً ومنطقياً في ذات الوقت باستخدام أدوات التحليل الرياضي .

(١) Dale, E., The Great Organizers. N.Y. : McGraw-Hill, Book, Co., -, du Pont: Pioneer in Systematic Management», in ASQ, vol. 2, June, 1957.

(٢) Newman, W., Summer, G., and Warren, K., The Process of Management : Concepts, Behavior, and Practice. 2nd ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, Inc., 1967.

ونلاحظ أن معظم الكتاب في هذا الاتجاه يميلون إلى استخدام الترتيب التتابعى الآتى للأنشطة الإدارية ، التخطيط ، التنظيم ، تكوين الهيئة الإدارية ، التنسيق ، والرقابة .

— والمجموعة الأخيرة من التعاريف الشائعة عن الإدارة تراها عملية انسانية وسلوكية بالدرجة الأولى (١) . وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الانساني هو العنصر الأساسي المحرك والموجه للعمل الإداري ، ومن ثم فإن الإدارة في حقيقة الأمر هي فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة . وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث والدراسات المتوالية خلال ، السنوات العشر الماضية فيما يسمى « بالعلوم السلوكية » (٢) .

وتشترك مجموعة التعاريف السلوكية بأنها تنبع جميعا من نموذج « العلاقات الانسانية » Human Relations الذي يقوم على مبدأ هام هو اعتبار الانسان العنصر الحيوي في التنظيم تدور حوله كافة المظاهر التنظيمية كما تشترك تلك النماذج الانسانية أو السلوكية في ابراز أهمية السلوك الانساني وأثر جماعات العمل في تحديد معنويات الأفراد ومن ثم انتاجيتهم . وتعتبر تلك النماذج أن التنظيم هو نظام اجتماعي Social System يقوم على التعاون كوسيلة لتنظيم العلاقات التبادلية بين الأفراد والتنظيم . كذلك تدرك تلك النماذج طبيعة التناقض بين الفرد والتنظيم وأوضحت وسائل إدارة العلاقات الانسانية من خلال القيادة والاتصالات لازالة هذا التناقض . ولكي نصل الى الحقيقة في شأن ماهية الإدارة ، لابد وأن نختبر صلاحية التعاريف السابقة لتحديد مدى سلامتها النظرية ودقتها التطبيقية في التعبير عن ظاهرة الإدارة . وتطبيقا لهذا المنهج النقدي ، تجد أنه بالنسبة للمجموعة الأولى من التعاريف أنها تصف الإدارة بكونها مهارات وقدرات شخصية لبعض الممارسين الذين حققوا نجاحا ملحوظا في إدارة منظمات بعينها . ولاشك أن هذا المدخل في تعريف الإدارة مرفوض من جانبنا للأسباب الرئيسية الآتية :

— أن مجموعات المهارات والقدرات المميزة للقيادة الإداريين تختلط فيها السمات الشخصية personality Traits كالطموح والجرأة والتسلط والكبرياء من ناحية ، والمهارات أو القدرات الذهنية مثل القدرة على التحليل Analysisability والقدرة على الاقناع والتأثير persuasability ، والقدرة على تحمل المخاطر والمسئوليات واتخاذ القرارات من ناحية أخرى . وبينما تكون السمات الشخصية للفرد هي نتاج عوامل تاريخية وبيئية مختلفة تفاعلت لانتاج شخصية انسانية محددة ، فإن المهارات والقدرات الذهنية هي نتاج لعمليات التعليم والتدريب ومن ثم فهي قابلة للتغيير والتطوير بدرجة أعلى مما يمكن تحقيقه

(١) Likert, R., The Human Organization. N.Y. : McGraw-Hill, Book Co., 1967.

(٢) على السلمي ، العلوم السلوكية في التطبيق الإداري ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧١ .

بالنسبة لسمات الشخصية • وهذا التداخل بين السمات الشخصية وبين المهارات والقدرات يجعل من الصعب تحديد عوامل نجاح القادة الإداريين ، وبالتالي يصعب تحديد السبيل لتنمية قادة إداريين جدد •

— ان المهارات القيادية والسمات الشخصية تختلف اختلافا كبيرا بين الأفراد الأمر الذى يجعل التعميم بشأن مواصفات القائد الإدارى الفعال غير ممكن عمليا • وبالتالى فانه يصعب ايجاد ارتباط واضح بين أنماط الادارة الناجحة وبين الأنماط الشخصية للقادة الإداريين •

— ان هذا المدخل فى تعريف الادارة ان يحاول تعريفها من خلال تحديد بعض الصفات الشخصية للمديرين ، انما يتجاهل احتمالا أساسيا يرد فى جميع الحالات أن يكون النجاح الإدارى نتيجة لتأثير عوامل وظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية مواتية للمنظمة ، ومن ثم فان النجاح يتحقق بالرغم من السمات الشخصية لبعض المديرين الناجحين ظاهريا وليس بسبب هذه السمات • وبصفة عامة ، فان المجموعة الأولى من التعاريف لظاهرة الادارة تروج لفكرة القائد الإدارى الموهوب Charismatic وهو أمر لم يعد مقبولا فى الفكر الإدارى المعاصر الذى يعتبر القائد الإدارى محصلة لعملية تنمية واعداد مخططة وهادفة •

وفيما يتعلق بمدخل العملية الادارية ، فانه بالرغم من شمول التعريف للأنشطة الادارية الرئيسية (تنظيم وتخطيط ومتابعة) ، فان ما يعيب هذا التعريف هو أنه يضفى على الادارة صفة الآلية حيث يتوهم الكثيرون أنها مجرد سلسلة من الوظائف يقوم على أدائها مديرون متخصصون • ولكن الأساس فى الادارة هو الشمولية ، ومن ثم فان ما يوحى به تعريف العملية الادارية من تجزأ العمل الإدارى هو المصدر الأساسى للانتقاد الموجه اليه •

من ناحية أخرى فان الاتجاه الى تعريف الادارة بأنها عملية حل المشكلات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب والأدوات الرياضية لا يعبر تعبيرا دقيقا وكاملا عن كل الظاهرة الادارية • ففي الوقت الذى يمكن فيه ترجمة بعض المتغيرات المؤثرة فى العمل الإدارى والتعبير عنها بصورة رقمية تتوافق مع منطق التحليل الرياضى ، الا أن هناك متغيرات أخرى فى العمل الإدارى يصعب أو يستحيل ترجمتها رقميا • من ناحية أخرى ، فان تصوير المشكلة الادارية على أنها مجموعة معادلات رياضية يتدنى بالادارة الى مستوى الى أو روتينى لا يستقيم مع حقيقة الحركة والفجائية والمستقبلية فى كثير من مظاهر العمل الإدارى •

وأخيرا فانه على الرغم من الاضسافة العلمية الحقيقية التى حققها المدخل السلوكى للادارة ، فانه يقصر هو أيضا عن أن يعطى تفسيراً شاملا ومتكاملا للظاهرة الادارية • ان المدخل السلوكى بتأثير علوم النفس والاجتماع ودراسة الأجناس ، يؤكد

أهمية السلوك الانساني باعتباره المتغير الأساسي في العمل الإداري . ومن ثم فإن المتغيرات غير السلوكية تتدنى في أهميتها من حيث احتمالات تأثيرها في ناتج العمليات الإدارية . ولاشك أن للسلوك الانساني دوره الواضح في تحديد كفاءة العمل الإداري . إلا أنه من الخطأ الجسيم اعتباره المتغير أو العنصر الأوحد المؤثر على الإدارة . إن الظاهرة الإدارية هي في حقيقة الأمر محصلة تفاعل مجموعات من المتغيرات ذات الطبيعة الحركية والمتجددة ، وبالتالي فإن اعتبار أحدها تلك المتغيرات وهو السلوك الانساني وكأنه الظاهرة في اجمالها هو من قبيل التعميم والتجاوز غير العلمي . ولقد ترتب على تلك المبالغة في تقدير أهمية دور السلوك الانساني ميل من جانب العلماء الإداريين ذوي الاتجاهات السلوكية الى تجاهل كثير من الأنشطة والعناصر بل والحقائق الإدارية المستقرة ، واسناد كل الأهمية في التحليل الإداري على الجانب السلوكي الأمر الذي يؤدي الى استنتاجات وقرارات غير سليمة تماما .

في ضوء التحليل السابق لأهم التعريفات الشائعة عن الإدارة اتضح لنا حقيقة عدم شمول هذه التعريفات للمفاهيم الأساسية في الفكر الإداري المعاصر . ومن ثم نحاول في هذا الجزء تقديم تعريف محدد للإدارة من خلال عدة فروض نناقشها مناقشة موضوعية ونصل في ختامها الى معنى متكامل للظاهرة الإدارية .

الفرض الأول - « الإدارة نشاط انساني هادف » :

ويشير هذا الفرض الى حقيقة أساسية هي أن العمل الإداري هو محاولة لتحقيق أهداف معينة . أي أن الأصل في وجود الإدارة والمبرر لاستمرارها هو الرغبة في تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول اليها بطرق عفوية أو طبيعية ، وإنما يحتاج الى بذل جهود وأنشطة وانفاق وقت ومال واستخدام موارد وامكانيات مختلفة . ومن هنا تصبح الإدارة هي الوسيلة الى ترجمة الأهداف المرغوبة الى انجازات واقعية .

ومعنى الهادفية الذي نقصده هنا هو أن تتحقق عن العمل الإداري اضافة حقيقية (مادية أو معنوية) لم تكن موجودة من قبل . لذلك فإن كثيرا من أشكال العمل التي تنتسب ظاهريا الى الإدارة لا تعتبر كذلك وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية . من ذلك مثلا بعض أشكال أعمال العلاقات العامة وأعمال المحاسبة التقليدية والاحصاء الآلي للبيانات وحفظ المعلومات بالأساليب التقليدية ، وأعمال شئون الأفراد التقليدية وغير ذلك من النشاطات الروتينية التي تدور في فلك مرسوم لا يتجدد والتي يتركز تأثيرها في تسجيل الواقع أو المحافظة على حالة من الاستقرار في الأوضاع التنظيمية دون أن تسهم ايجابيا في تحقيق اضافات انتاجية مادية أو معنوية ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد .

كذلك فإنه وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية ، فإن الظاهرة الإدارية تكتسب أفاقا أرحب حيث لا تقتصر على مستويات تنظيمية معينة ، أو مجالات نشاط محددة ، بل على

العكس ، فان توفر صفة الهادفية يجعل العمل اداريا حتى لو كان على مستوى تنظيمى أدنى . وبنفس المنطق ، فان هادفية العمل تجعل الادارة نشاطا شائعا فى كثير من المجالات التى كانت موصدة الأبواب فى وجه الفكر الادارى وأساليب الادارة . ومن تلك المجالات أعمال السياسة والخدمات الاجتماعية ، والأنشطة النقابية والرياضية وكذلك أعمال الحرب والشئون العسكرية . فالى عهد قريب كانت تلك المجالات تصنف على أنها أعمال فنية متخصصة ، فالعلوم السياسية مثلا كانت هى المصدر الذى يستمد منه السياسيون مبادئهم وافكارهم ، كما كان علم الاجتماع مثلا هو الأساس فى توجيه أنشطة العمل الاجتماعى ومحاولات التنمية الاجتماعية . وكانت الحرب والأعمال العسكرية المرتبطة بها تعتبر ، الى وقت قريب ، تخصصا مهنيا مغلقا له خصائصه ومبادئه العلمية والعملية . ولم تكن الإدارة تفكر من قريب أو بعيد فى تلك المجالات الا فى أضيق الحدود وغىما يتعلق بأمور روتينية أو متدنية الأهمية بالقياس الى المهام الأصلية فى كل من تلك المجالات التى كانت توصف بالفنية (١) . ولكن حين نستخدم مفهوم الهادفية فى وصف الإدارة ، فان جميع النشاطات سالفة الذكر تدخل فى نطاق الظاهرة الادارية وبالتالي نستطيع أن نتحدث عن الادارة السياسية ، وادارة التنمية الاقتصادية او الاجتماعية وادارة الحرب .

ومن جانب آخر فان الادارة فى تفكيرنا الادارى هى فى الأساس نشاط انسانى ونقصد بذلك أن ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباعات انسانية وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى . وبهذا المعنى فان النشاطات الادارية انما تتم من أجل التغلب على مشكلات وازاحة معوقات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، كما تستهدف ارساء أسس أوضح وتوفير فرص أفضل للانتقال بالحياة الانسانية الى مستويات أعلى وأرفع . ومن أجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة تسير وفقا لمعايير وقواعد احتكام انسانية بالدرجة الأولى . كما أنها تستخدم أساليب وطرق فى الأداء تعتمد أساسا على الطاقات الانسانية المبدعة . ان الفكر الانسانى والجهود الانسانية المتتابعة والمتراكمة الآثار هى الأدوات الرئيسية فى العمل الادارى . ووفقا لهذا المنطق ، فان الادارة هى عمل انسانى حين يسعى الى حل المشكلات واتخاذ القرارات أى أنها نمط من أنماط السلوك الانسانى المتخصص وبناء على ذلك فان كل انسان هو فى جانب منه مدير يمارس العمل الادارى فى مجالات الحياة المختلفة . ولا شك أن هذا التصوير الانسانى للادارة يتوافق مع التصوير الهادف لها حيث قررنا ان صفة الهادفية تجعل الادارة نشاطا عاما وشاملا لمختلف مجالات الانتاج والخدمات .

(١) يشير تعبير « الادارة » فى كثير من تلك المجالات الى أشكال الخدمات المساعدة للأنشطة الأساسية ، ففى الجيوش مثلا يستخدم تعبير الشئون الادارية للدلالة على الخدمات المكتبية وأعمال شئون الأفراد غير العسكريين وخدمات النقل والامداد وغير الاستراتيجية .

كذلك فان صفة الانسانية تجعل الادارة شكلا من الممارسات اليومية لكل انسان هادف الى انجازات محددة .

الفرض الثانى - « الادارة نشاط عقلى بالدرجة الاولى » :

لقد اتضح من تحليل الفرض الاول كيف أن تحقيق الأهداف هو السمة المميزة للادارة ونضيف الآن أن الوصول الى هذه الغاية يتطلب الالتزام بالنهج العقلانى أو بالمنطق الرشيد . فالادارة لكى تصل الى انجازات لها قيمة لا بد وأن تمارس تحليلا علميا للموقف والأوضاع يستهدف الكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها . ولكى يكون هذا التحليل مجديا فى ارشاد الادارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لا بد وأن يكون منطقيا وموضوعيا .

ان الادارة اذن هى نشاط يعتمد على تحليل البيانات والمعلومات من أجل فهم وتفسير الظواهر المحيطة ذات التأثير على امكانيات أو احتمالات الوصول الى الأهداف المحددة . وبناء على هذا الفهم والتفسير تنطلق الادارة الى مقارنة موضوعية ومنطقية بين الأساليب والطرق البديلة وذلك وصولا الى اختيار ذلك البديل الذى يحقق الهدف المطلوب بأقصى سرعة ممكنة .

واعتبار الادارة نشاط عقلى يفيد الاستنتاجات الأساسية الآتية :

— ان المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للادارة ، ومن ثم فان جانبا رئيسيا من النشاط الادارى يتجه عادة الى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الظواهر والمواقف السائدة . ومن ثم تسهم فى التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا (١) .

— ان الادارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة فى ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية والقابلية للقياس . والادارة تعتمد مثلا أساليب التحليل المالى وتحليل التعادل Break Even Analysis وتحليل النفقة والعائد Cost—Benefit Analysis وغير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة

(١) تأكيدا لهذه الفرضية نشير الى تلك الطفرة الهائلة التى يشهدها الفكر الادارى المعاصر فى الاهتمام بقضية المعلومات واتجاه كثير من المنظمات الى انشاء نظم للمعلومات الادارية Management Information Systems (MIS) راجع فى ذلك :

Dearden, J., and McFarlan, W.F., Management Information Systems : Text and Cases. Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc., 1966.

بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذي يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب .

— ان الادارة تطبيق للمنهج العلمى فى التفكير الذى يعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم ينطلق فى بحث عن الأسباب المحتملة لها ويضع الفروض المفسرة لها . ثم يلجأ الى اختبار تلك الفروض بأساليب التجريب المختلفة Experimentation وصولا الى تكوين استنتاجات علمية أو مبادئ وقوانين لها صفة الشمول والعمومية . وبذلك فان الادارة فى معناها العلمى لا تقبل منطق التجربة والخطأ بل هى تطبيق مباشر للأسلوب العلمى فى البحث والتحليل ، والادارة بذلك تتوافق فى طبيعتها مع طبيعة العلم ان كلاهما يهدف الى تفسير ظواهر معينة والتنبؤ بسلوكها المستقبلى والعمل بالتالى على السيطرة عليها وتحديد مسارها وضبط اتجاهاتها .

وحيث ذهبنا نتيجة للفرض الأول الى أن الادارة باعتبارها نشاطا انسانيا هادفا . . . هى جزء من الممارسات اليومية لكل انسان . فاننا الآن ونتيجة للفرض الثانى نذهب الى تحديد أن ما يعتبر سلوكا اداريا فى التصرفات الانسانية هى تلك الأفعال الهادفة التى يستقر عليها الانسان بعد تحليل ودراسة موضوعية . أى أن الجانب الرشيد Rational فى السلوك الانسانى الذى توجهه دوافع عقلية رشيدة كالدوافع الاقتصادية مثلا ، هو ذلك الجانب الذى يمكن اعتباره نمطا اداريا أو انعكاسا للظاهرة الادارية .

ان محصلة الفرضين الأول والثانى تفيد تعريف الظاهرة الادارية بأنها نشاط انسانى هادف يلتزم منطق العلم ويعتمد أساليب البحث والتحليل الموضوعية كل ذلك فى حدود القيود الطبيعية المفروضة على المرشد الانسانى وبالتالى نستطيع القول اجمالا بأن الادارة نشاط انسانى يحاول أن يكون رشيدا ويدفعه هذا الميل الى الرشيد لالتماس طرق واساليب محددة تميزه عن غيره من الأنشطة الانسانية . ومن أهم الأساليب والأدوات التى تعتمد عليها الادارة فى محاولة تأمين أعلى درجة ممكنة من الرشيد ما يلى :

Targets and Standards

● تحديد الأهداف ومعدلات الأداء

● استخدام الموازنات والبرامج وأشكال الخطط المختلفة لتوجيه مسار الأنشطة .

● استخدام أساليب رياضية ومعايير منطقية فى اتخاذ القرارات .

● تطبيق أساليب ومعايير موضوعية فى المتابعة والرقابة وتقييم الأداء .

● تعميم نظم المعلومات لتأمين أكبر قدر من المعرفة والاحاطة بما يقع من أحداث وما يمكن أن يحدث من تغييرات فى المواقف والأوضاع .

الفرض الثالث - « الإدارة نظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البيئة » :

يقوم هذا الفرض الثالث على فكرة مؤداها أن الظاهرة الإدارية تتكون من مجموعة متغيرات وعناصر متداخلة ومتفاعلة بعضها مع بعض في تناسق وتناسب . وبذلك فإن الإدارة تتخذ شكل النظام system (١) المتكامل الذي يضم عناصر لكل منها دور واختصاص ، ولكنها تسهم في الوصول الى الاهداف العامة للنظام . وفي تصورنا فإن الظاهرة الادارية تتكون من العناصر الأساسية الآتية :

— المدخلات الادارية . وتضم :

- الخصائص والسمات الشخصية للمدير .
- القيم والمعتقدات والمعايير السائدة في البيئة وذات التأثير على الظاهرة الادارية .
- العلوم والمعارف والمفاهيم والأساليب والأدوات المتصلة بالظاهرة الادارية ومجالات تطبيقها .
- المعلومات المتصلة بالأوضاع والمواقف والأحداث والامكانيات والفرص والقيود التي تتم في إطارها الظاهرة الادارية .

— الأنشطة الادارية . وتضم :

- أنشطة البحث والدراسة والتحليل .
- أنشطة التخطيط والاعداد والتصميم والتنسيق .
- أنشطة المقارنة والمفاضلة واتخاذ القرارات .
- أنشطة الرقابة والمتابعة والتقييم .

— المخرجات الادارية . وتضم :

- السياسات والنظم .
- الاستراتيجيات والخطط .
- القرارات .
- الانجازات المادية والمعنوية .

a) Hare, V.C. Jr., Systems Analysis : A Diagnostic (١)
Approach. N.Y. : Harcourt, Brace, and World, Inc., 1967.

b) Tilles, S., «The Manager's Job-A Systems Approach», Harvard
Business Review, January — February, 1963, pp. 73 ff.

هذه العناصر الأساسية تتداخل وتتكامل بحيث تستمر الظاهرة الادارية فى دورات متصلة وتدفق متتابع • وهى فى كل هذا تتفاعل مع البيئة المحيطة تفاعلا عضويا من خلال أنواع المدخلات الواردة اليها من ناحية ، وعن طريق الاحتكاك بعناصر البيئة من خلال طرح المخرجات وقبول البيئة أو رفضها اياها من ناحية أخرى •

ويترتب على الفرض الثالث عددا من الاستنتاجات الهامة التى تسهم فى توضيح الحقيقة العلمية للظاهرة الادارية :

— ان سلوك الظاهرة الادارية وكفاءتها فى تحقيق الأهداف التى وجدت من أجلها انما يتوقف على جميع عناصرها فى تفاعلها وتكاملها وليس على أى من هذه العناصر منفردا • ويعتبر هذا الاستنتاج أساسيا فى تصحيح بعض الأفكار الشائعة عن عمليات الإصلاح والتطوير الإدارى التى تتجه الى غاياتها معتمدة على أحد العناصر الادارية فقط • مثال ذلك ما تحاوله جهود اعداد تنمية القادة الإداريين ، أو محاولات إعادة التنظيم الإدارى • أو محاولات تحديث بعض الأنشطة الادارية كالتهيئة أو المتابعة مثلا •

— ان التفاعل والتكامل بين عناصر الظاهرة الادارية يفيد معنى هاما هو ان بعض هذه العناصر عالية الكفاءة تستطيع نسبيا أن تعوض عن انخفاض كفاءة بعض العناصر الأخرى الأقل كفاءة • وب نفس المنطق ، فان العناصر المتدنية فى كفاءتها تعمل على التقليل من أثر الكفاءة العالية للعناصر الأخرى أو قد تُلغى هذه الآثار تماما • وبذلك فان المستوى النهائى لكفاءة الظاهرة الادارية انما يتحدد نتيجة للتفاعل بين كفاءات عناصرها المختلفة •

— ان استمرارية الظاهرة الادارية تتوقف على مدى ارتباطها وتفاعلها مع البيئة المحيطة • ويتخذ هذا التفاعل نمطين محددين الأول هو التكيف مع البيئة باستيعاب ما يتاح فيها من قيم وقواعد ومعلومات وامكانيات وفرص مختلفة ، والنمط الثانى هو التأثير فى البيئة بافراز مخرجات مادية أو معنوية وممارسة نشاطات تسهم جميعا فى إعادة تشكيل الأوضاع والمواقف السائدة فى تلك البيئة •

— ان الظاهرة الادارية تستمد وجودها ومبررها من كونها تعمل على تحقيق أهداف عامة يريدها المجتمع • ومن ثم فان الالتحام بين الادارة والمجتمع يرتب عليها ضرورة تحديد أهدافها وتوجيه نشاطاتها فى ضوء تحليل احتياجات المجتمع والتنبؤ بمشكلاته •

— ان كلا من الادارة والمجتمع يؤثر فى الآخر ويتأثر به • فالمجتمع يضع القيود على حركة الظاهرة الادارية كما يوفر لها فرص الانطلاق • ومن ناحية أخرى فالادارة تستطيع تغيير المجتمع وتحريك مساراته فى اتجاهات محددة • وبفعل حركة التفاعل بين محاولات تأثير الادارة فى المجتمع وناتج تأثيرها به يتحدد الشكل الحقيقى للظاهرة الادارية وموقعها الاجتماعى •

ثانيا - قضية البناء الاستراتيجي في الإدارة :

لقد أوضحنا في القسم السابق الملامح الأساسية للظاهرة الإدارية التي تصف أبعادها وطبيعتها العامة . ولكننا نريد الآن أن نقرب أكثر لفهم حقيقة المحتوى الموضوعي لتلك الظاهرة . ان ما نستهدفه الآن هو تحليل التكوين الدقيق للظاهرة الإدارية ودراسة أنماط سلوكها في مواجهة المواقف المختلفة التي تحيط بها وسوف نسير في هذه الدراسة أيضا على أسلوب طرح الفروض واختبارها بالتحليل المنطقي .

الفرض الرابع - « الإدارة ظاهرة حركية تتعامل مع المتغيرات في مواقف معقدة » :

ان الإدارة ان تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها في اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا في تبادل وتوافق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق مسيرة الظاهرة الإدارية عن تحقيق أهدافها .

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذي تتحرك الظاهرة الإدارية خلاله لتحقيق أهدافها المحددة . ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

— المتغيرات التي تخضع لسيطرة الإدارة أو التي يمكن لها التأثير عليها بدرجة أو أخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم في سلوكها وحركة تطورها .

— المتغيرات التي تخرج عن نطاق السيطرة الإدارية ، وبالتالي لا يكون للإدارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها .

ومن نوع المتغيرات الأولى يمكن ذكر الأفراد أو القوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغيرها من الامكانيات المادية والمعنوية . ومثل هذه المتغيرات تمثل موارد تستطيع الإدارة الاستعانة بها في تحقيق أهدافها Resources .

أما المتغيرات من النوع الثاني فتشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأوضاع العلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعي ومظاهر الطبيعة المخدافة . وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيودا على حركة الظاهرة الإدارية Constraints تتفاوت في درجة شدتها وخطورتها .

وتلعب هذه المتغيرات بنوعيتها دورا هاما في تحديد كفاءة الظاهرة الإدارية ومدى تحقيقها لأهدافها . ونلاحظ في هذا الصدد أن ما يضاعف من أهمية وخطورة الآثار الناشئة عن تلك المتغيرات هو الحركة المستمرة التي تتصف بها ، ومن ثم التطور المستمر في أوضاعها وخصائصها وعلاقاتها التفاعلية .

وحيث تواجه الظاهرة الادارية تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالي تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلي :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينها .
- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها السيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق أهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير .
- ابتكار السبل والطرق المناسبة للاستفادة من الفرص التى تتيحها امكانيات بعض المتغيرات (الموارد) ، والبحث عن أساليب التعامل مع القيود .

نخلص من ذلك الى أن قدرة الظاهرة الادارية على تحقيق أهدافها تتأثر بكل النوعين من المتغيرات . وبالتالى كلما كانت نسبة الموارد الى القيود أعلى كان احتمال نجاح الظاهرة الادارية احتمالا أكبر . والعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشل الادارى أوضح وأعلى .

الفرض الخامس - « تستهدف الإدارة بحركتها الذاتية تحريك المواقف لصالحها » :

تتبلور طبيعة المواقف التى تتم فيها الظاهرة الادارية فى كونها تحتوى فرصا يمكن للإدارة استثمارها ، أو معوقات يجب على الإدارة تجنبها أو التكيف معها . ولذلك فإن الظاهرة الادارية تتجه فى الأساس الى الحركة بحيث تدفع تلك المواقف الى التحول لصالحها بقدر الامكان وذلك بزيادة نسبة الفرص الى المعوقات .

ويفيد هذا الفرض أن الإدارة توجه فى العادة جزءا من نشاطاتها من أجل تحقيق سيطرتها على المواقف المحيطة بها وذلك بالعمل على تحويل اتجاهات المتغيرات الخارجة عن نطاق سيطرتها أو المحافظة على ثبات المواقف كما هى اذا كان ذلك فى صالحها .

وبشكل عام فإن الإدارة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف فى الأساس تحديد سبل استخدام المتغيرات التى تسيطر عليها (الموارد) من أجل تحقيق الانجازات المحققة فى ظل القيود الموجودة فى الموقف (١) .

ان الاستراتيجية هى عملية تصميم الوسائل البديلة التى يمكن من خلالها تحقيق أهداف الإدارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفى اطار الظروف المناخية المحيطة (٢) .

(١) Ansoff, H., I., Corporate Strategy : An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion. N.Y. McGraw-Hill, Inc., 1965.

(٢) على السلمى ، ل . نهـرت ، سياسات واستراتيجيات الإدارة فى الدول النامية - دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٩٦ .

وتهدف الإدارة من وراء بناء استراتيجية محددة الى أحد نتائج ثلاثة :

— زيادة سيطرة الإدارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك في حدود القيود المفروضة عليها .

— تخفيض أثر القيود المباشرة على حركة الإدارة وتدنية عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشئة عن الحركة غير المسيطر عليها في تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هذه الحركة بما يخدم أهداف الإدارة .

— تحديد المتغيرات خارج السيطرة الإدارية ووقف أثارها السالبة على الظاهرة الإدارية مؤقتا .

وانطلاقا من هذه الأهداف ، فإن أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب في كل حالة والذي يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التي تتعامل معها الإدارة .

ان نظرتنا الى الظاهرة الإدارية تعتبر البناء الاستراتيجي أحد الأركان الأساسية في العمل الإداري . وعلى ذلك فكل ممارسة إدارية انما تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيا محددا . وبقدر ما يكون الاطار الاستراتيجي للعمل الإداري واضحا وناجما عن تفكير ودراسة وتحليل ، كلما كان تأثير الاستراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمالات نجاحها وفعاليتها أكبر . ومن الناحية الأخرى نكتشف أن ما تقع به الإدارة من أخطاء استراتيجية أو تكتيكية انما يعود في الأساس الى قصور التفكير الاستراتيجي والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائي في مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة .

الفرض السادس - « ان وجود درجة من التقييد والضغط على الظاهرة الإدارية يؤدي الى زيادة فعاليتها » :

تزدحم الكتابات الإدارية المعاصرة بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات تنادي جميعا باستقلالية الإدارة وتحريرها من الضغوط والقيود التي تحد من حركتها ومن ثم تخفيض فعاليتها (١) . وتتركز الدعوة لتحرير الإدارة الى مفاهيم تعادي التنظيم البيروقراطي وما يفرضه من أنماط في العمل تعتمد التخصص وتقسيم العمل وتحديد الصلاحيات (٢) . كذلك تنطلق هذه الدعوات من منطق يرى في الضغوط والقيود

(١) تتضح هذه الظاهرة بشكل واضح في الدول النامية حيث تلجأ الحكومات عادة الى سن التشريعات واقامة التنظيمات التي تفرض سيطرة السلطة المركزية على أمور كثيرة من مجالات عمل الإدارة . راجع في ذلك د . على السلمي - الكفاءة الإدارية في القطاع العام دراسة مصرية - ملحق الأهرام الاقتصادي ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

(٢) د . السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ؛ وكالة المطبوعات ؛ الكويت ، ١٩٧٥ .

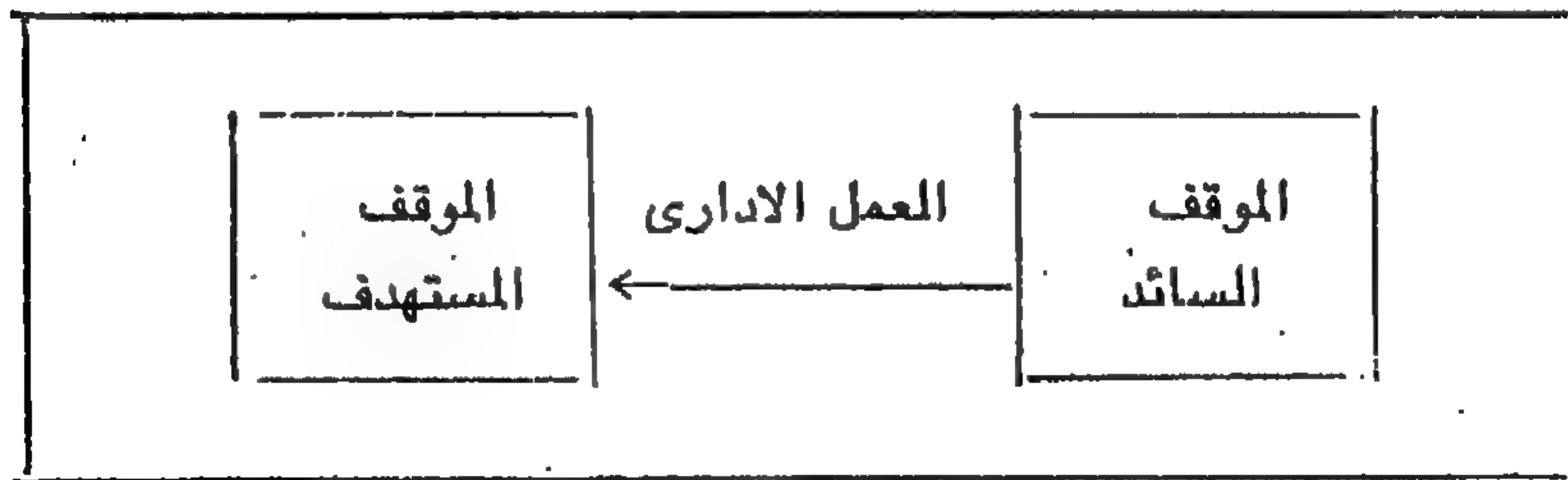
المناخية عاملا سلبيا معسوقا للإدارة • ونحن نميل الى الاختلاف مع تلك الأفكار والمفاهيم . اذ نرى أن الحرية المطلقة والتخفف من القيود والضغط المناخية بشكل كامل يمكن ترجمته الى معنى وحيد هو أن الظاهرة الادارية تسيطر تماما على جميع المتغيرات التى يتكون منها المناخ المحيط وحتى لو سلمنا جدلا بإمكانية تحقق هذا الاحتمال ، فاننا نعتقد أنه فى غير صالح الظاهرة الادارية • أن مثل هذا الموقف الافتراضى يؤدى لو تحقق الى استرخاء الادارة وانعدام الدافع لديها الى البحث والدراسة ومحاولة التنبؤ بالسلوك المستقبل للمتغيرات وبذلك ينعدم الدافع الى التجديد والابتكار والكشف عن أساليب جديدة ومتطورة للوصول الى الأهداف والانجازات فى مواجهة التحديات المناخية •

ان وجود درجة من التقييد يخلق حالة من الحركية والحيوية فى الظاهرة الأمر الذى ينمى الميل الى التطوير والتجديد ، ومن ثم يضيف على الادارة درجة من الايجابية يتحقق عنها من المزايا والانجازات ما يفوق تكلفة التخلص من القيود أو التعامل معها !

ثالثا - قضية الأبعاد الموضوعية للإدارة :

فى ضوء الخصائص المميزة للظاهرة الادارية وانطلاقا من الطبيعة الاستراتيجية للإدارة نحاول فى هذا الجزء التوصل الى بناء نظرى متكامل يصف الأبعاد الموضوعية التى تحتويها الممارسة الادارية عادة •

ويستند البناء النظرى المقترح الى فرضية أساسية أن الادارة هى فى المقام الأول أداة للتغيير Change Agent تستهدف تحقيق التحول أو الانتقال من موقف سائد الى موقف آخر يفضل فى مجالات محددة • ويصور: الشكل رقم ١/١ هذه الفرضية :



الشكل رقم ١/١

الإدارة أداة للتغيير

واستنادا الى هذه الفرضية يمكن استنتاج الأبعاد الموضوعية الآتية فى الظاهرة الادارية :

Situation	— الموقف
Information	— المعلومات
Objectives	— الأهداف
Means	— الوسائل
Decision	— القرار
Appraisal	— التقييم
Integration	— التكامل

وسوف نعرض لكل تلك الأبعاد فى شىء من التحليل ثم نعد الى بيان الترابط بينها جميعا من خلال محاولة تصوير ديناميكية الظاهرة الادارية . ويجب أن نحدد ابتداء الصفة المتغيرة والديناميكية لتلك الأبعاد ، الأمر الذى جعلنا نبعد عن محاولة ارساء مبادئ للعمل الادارى بقدر ما نهدف الى تحليل تتابع عناصر العمل الادارى استجابة (اتفاقا أو اختلافا) للأبعاد السابقة .

البعد الأول - الموقف :

يحيط الادارة دائما موقف محدد الأبعاد والملامح تتجمع فيه من جانب الفرص المتاحة للعمل الادارى والامكانيات والموارد التى يمكن للادارة فى وقت معين استخدامها ، كما يجتمع فيه من جانب آخر مجموعة القيود والضغوط والموانع أو العقبات التى تعترض مسيرة الادارة . وبذلك فى أى موقف تستطيع الادارة اكتشاف عناصر ايجابية ومعاونة لها ، كما يمكن أن تجد عناصر أخرى سلبية . وتتفاوت العناصر الايجابية فى ايجابيتها كما تتباين درجة سلبية العناصر المناوئة للادارة .

ويؤدى ادراك الموقف على أنه أحد الأبعاد الرئيسية للادارة الى الاستنتاجات الآتية بشأن ديناميكية الظاهرة الادارية :

— ان جانبا أساسيا من الأنشطة الادارية يتوجه الى دراسة وتحليل الموقف المحيط بها من أجل الكشف عن العناصر السالبة والايجابية فيه ، ومن ثم تمهيد السبيل أمام الأنشطة الادارية المختصة برسم الاستراتيجيات لكى تصل الى الاستراتيجية المثلى فى كل موقف .

— ان التغير والتحول فى طبيعة المواقف وتركيب عناصرها ، يؤدى بالضرورة الى أن تكون الأنشطة الادارية على درجة متناسبة من المرونة والقابلية للتغير .

— ان ترابط أجزاء النظام الإداري (المدخلات والأنشطة والمخرجات) يجعل للظاهرة الإدارية قدرة على التأثير في الموقف المحيط بها من خلال نوعيات الموارد (المدخلات) التي تعمل على استقطابها من البيئة المحيطة ، وكذلك من خلال المخرجات التي تطرحها للبيئة .

— يشتمل الموقف على عناصر داخل إطار السيطرة الإدارية (عناصر في التنظيم الداخلي) وعناصر أخرى مقابلة لها تقع خارج إطار السيطرة الإدارية (عناصر البيئة الخارجية) ومن ثم توجد درجة من التفاعل والتأثير المتبادل بين العناصر الداخلية والخارجية ، وعلى ذلك تحاول الظاهرة الإدارية تعديل المواقف المحيطة بها من خلال توجيه عناصرها الداخلية للتأثير على العناصر الخارجية المقابلة لها .

— تستخدم الإدارة أساليب متنوعة للحفاظ على التوازن بينها وبين الموقف المحيط منها عمليات الترميم والتسوية والترشيد والتسيير أو تغيير مجالات النشاط (١) :

ان ادراك الموقف باعتباره من الأبعاد الموضوعية للظاهرة الإدارية يرتب مسئولية خاصة على بعض قطاعات التنظيم الإداري الأكثر اتصالاً وتعاملاً مع عناصر الموقف . وفى هذا الصدد فإن لمستوى الإدارة العليا أهمية حيوية فى تكوين الظاهرة الإدارية ، حيث يختص بإدارة العلاقات مع عناصر الموقف . وتتمثل هذه العملية فى مظهرين أساسيين :

المظهر الأول : استكشاف عناصر ومكونات الموقف وتلمس اتجاهاته ومن ثم اختيار أهداف ومجالات نشاط محددة يقوم بها التنظيم فى ضوء الفرص المتاحة أو نقاط الضعف البادية فى الموقف . ويمتد هذا المظهر الأول ليشمل عملية المتابعة والملاحظة المستمرة للملاحقة التغييرات التى تطرأ فى الموقف والتنبؤ باتجاهاته وتحديد انعكاساتها على الظاهرة الإدارية .

المظهر الثانى : تمثيل التنظيم الإداري وتقديم وجهات نظره والدفاع عن مصالحه واهتماماته لدى عناصر الموقف ، والعمل على تحقيق الحماية اللازمة لعناصر التنظيم الإداري فيما تقوم به من نشاطات فى مواجهة العناصر الخارجية .

ومن ناحية أخرى ، لابد من الإشارة الى أن الموقف المحيط بالظاهرة الإدارية يمكن أن تتفاوت أبعاده وعناصره بحسب المنطلق الذى ننظر منه اليه . فقد يكون الموقف محلياً صرفاً ، وقد يكون دولياً صرفاً ، كما قد يكون محلياً ودولياً فى ذات الوقت ومن

(١) Bell, G.O., Organizations and the External Environment, in McGuire, J. W., (ed.) Contemporary Management : Issues and View-
prints. Op. Cit., pp. 259—282.

المؤكد أن اختلافات مدى الموقف يعكس للظاهرة الادارية فرصا وقيودا مختلفة . ونحن نميل في تفكيرنا الادارى الى الاعتقاد بأن تعقد أبعاد الموقف وتداخل عناصره وان كان يعمل على تعقيد الظروف التى تتم فيها الظاهرة الادارية ، فانه فى نفس الوقت يخلق من التحديات والضغط قدرًا لازماً لدفع الأداء الادارى الى مستويات أفضل ، والى ارتفاع كفاءة وفعالية الظاهرة الادارية بشكل عام . وطبقا لهذا الاعتقاد فان مدخلا أساسيا للإصلاح الادارى وتحسين الكفاءة الادارية هو تطوير المواقف التى تعمل فيها منظمات الأعمال وغيرهما بحيث تحتوى على أبعاد وعناصر تقدمية وهجومية مثل الشركات الأجنبية وادخال عناصر المنافسة فى التركيب الاقتصادى وأشكال الرقابة الحكومية على قطاع الأعمال .

البعد الثانى - المعلومات :

يمكن تعريف المعلومات بأنها تلك الأوصاف والتعاريف والأرقام والحقائق التى تصف وتفسر الأوضاع والظروف الذاتية للظاهرة الادارية من ناحية ، كما تصف وتفسر الأوضاع والظروف الخارجية المحيطة بها من ناحية أخرى .

وتحتل المعلومات مكانا هاما فى تفكيرنا الادارى حيث نراها ركنا أساسيا فى العمل الادارى ، كما أنها تشكل عنصرا من عناصر الربط والتنسيق واحداث التكامل بين أجزاء التنظيم الادارى .

وتنبع أهمية المعلومات فى التفكير الادارى المعاصر من ادراك الدور الحقيقى الذى تمارسه . ان النظرة العلمية الحديثة ترى المعلومات على أنها مثيرات Stimuli للحركة فى التنظيم الادارى . وبهذا الادراك لا تعتبر المعلومات اضافة كمالية يمكن للتنظيم استخدامها أو إهمالها ، ولكنها عنصر عضوى كامن فى كل أبعاد الظاهرة اذا تم الكشف عنه واتاحة الفرصة أمامه للتفاعل مع عناصر الظاهرة الادارية الأخرى لتحقيق النجاح والفعالية للتنظيم . أما اذا تجاهلته السلطة الادارية ولم تتح له فرصة التفاعل والتأثير فى مجرى الأنشطة والقرارات ، فان الفشل مؤكد فى تلك الحالات .

ان تفكيرنا الادارى المعاصر يرى أن حركة الظاهرة الادارية كلها تتوقف على عنصر المعلومات ، حيث ان الادارة شأنها شأن كل النظم المفتوحة تمارس حركات وأنشطة مختلفة تتبلور جميعا فى شكل استجابات Responses محددة تبدأ عند استثارتها بمثيرات تصل الى النظام فى شكل معلومات تتخذ رموزا وأنماطا متعددة . وفى ضوء هذا التصور فان حركة الظاهرة الادارية تنشأ وتتطور بتأثير المعلومات المتدفقة عليها من المناخ المحيط وتلك النابعة من تكوينها الذاتى .

ويمكن تصنيف المعلومات المتدفقة على الظاهرة الادارية بحسب مصادرها الى ما يلى :

— معلومات صادرة عن نظم ادارية أخرى ، وهى تمثل الأفعال والقرارات وأنماط النشاط والحركة التى تمارسها تلك النظم التى ترتبط بعلاقات مباشرة أو غير مباشرة مع الظاهرة الادارية موضع البحث .

— معلومات صادرة عن الأفراد والجماعات والمجتمعات التى تعيشها الظاهرة الادارية وتتفاعل معها بالتعامل أو التبادل أو بأى صورة أخرى من صور التأثير المشترك .

— معلومات صادرة عن نظم عليا فى المجتمع لها سلطة التشريع والتصريح أو التقييد (مثل الحكومة وغيرها من النظم السيادية أو الاشرافية بصفة عامة) .

— معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالظاهرة الادارية . والى جانب تلك المصادر الخارجية ، فان الظاهرة الادارية ذاتها تنتج أشكالا متنوعة من المعلومات بحكم نشاطها الذاتى وأوضاعها الداخلية . ان حركة أجزاء النظام الادارى وتفاعلاتها معا تستهلك (أو تستخدم) الموارد والطاقات المتاحة له ، ومن ثم تصدر عن تلك الحركة مؤشرات (معلومات) توجه الظاهرة الادارية الى ضرورة تدبير طاقات جديدة . كذلك فان حركة أجزاء الظاهرة الادارية اذ تنتهى الى ناتج معين ، فانه يصاحب ذلك الناتج مؤشرات تنبه الظاهرة الى ضرورة العمل من أجل التعبير عنه أو التصرف فيه .

وثمة حقيقة رئيسية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى أن المعلومات تتواجد بطبيعة الامور فى الظاهرة الادارية وحولها . وهى غالبا تتواجد فى صور مبدئية (أو بدائية) ولكنها تحتاج الى أن يكشف عنها وتعاد صياغتها حتى تتاح لها فرص احداث التأثيرات المنطقية المتعلقة بما تحويه من دلالات . ومن هنا فان التفكير الادارى المعاصر يوجه عناية خاصة الى تصميم وتشغيل نظم متخصصة فى الكشف عن المعلومات واستقبالها ووضعها فى الاطار السليم الذى يتيح لها التفاعل بطلاقة وحرية مع عناصر الظاهرة الادارية جميعا (١) .

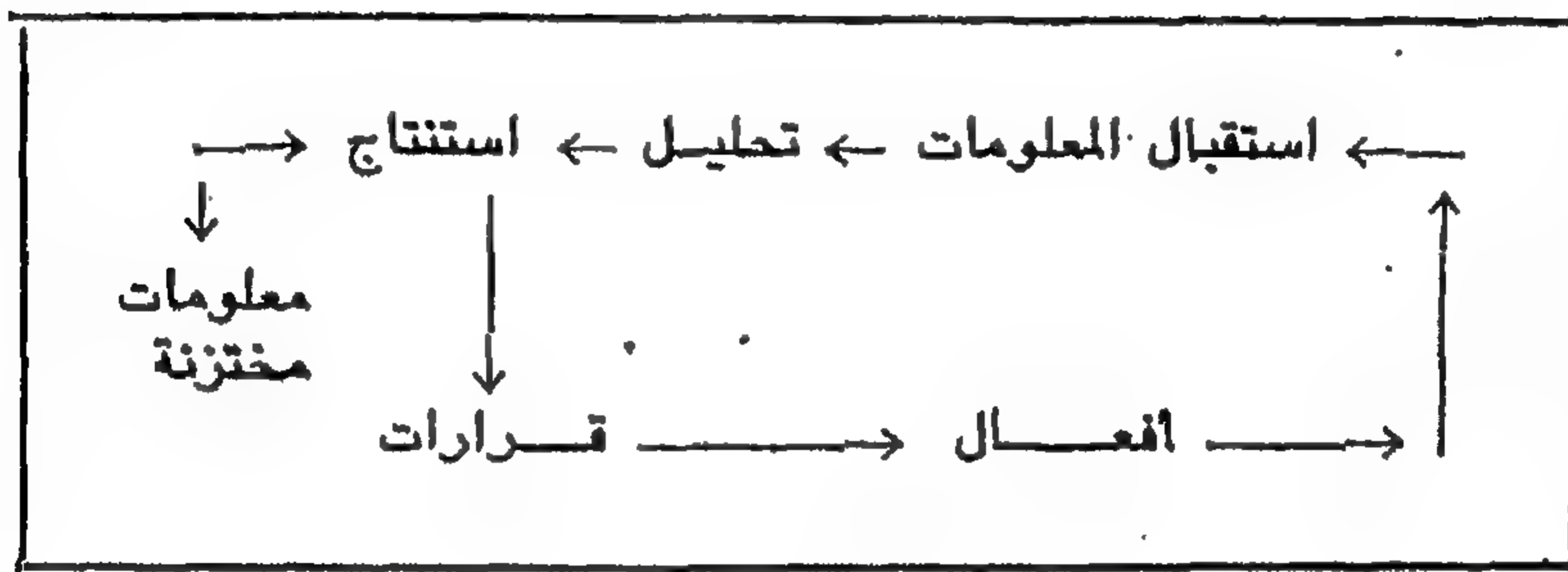
(١) يقصد بذلك أنشطة بناء وتشغيل نظم المعلومات الادارية Management Information Systems والتي تختص بالكشف عن المعلومات وتجميعها وتحليلها واعتمادها للاستخدام طبقا لاحتياجات مراكز العمل المختلفة بالتنظيم الادارى وفى التوقيات المناسبة كما تعمل على تداول المعلومات وحفظها وتجديدها Up-dating واسترجاعها Retrieval حين الحاجة . راجع فى تلك :

Flores, I., Data Structure and Management. N.Y. : John Wiley and Sons, 1970.

وبذلك فإن الأجزاء التنظيمية المعنية بتشغيل نظم المعلومات تحتل في التفكير الإداري المعاصر أهمية كبرى باعتبارها مراكز لضبط نبض التنظيم وحماية التدفق المنتظم والمستمر لمصدر حيويته وأساسه بما حوله وينتائج أعماله .

ويلاحظ أن المعلومات تتناول بالوصف والتحليل ليس فقط الأحداث والأوضاع الماضية أو التاريخية ، بل تعنى أيضا بوصف وتحليل الأحداث والأوضاع المعاصرة أو الجارية ، كما تمتد الى التنبؤ بالأحداث والظروف المستقبلية .

أن التعامل المستمر مع المعلومات والتفاعل بها ونفعها هي سمة واضحة للظاهرة الإدارية المعاصرة . ويصور الشكل رقم ١ / ٢ منطق التعامل مع المعلومات في النظام الإداري :



شكل رقم ١ / ٢
التعامل مع المعلومات

البعد الثالث - الأهداف :

الأهداف هي تلك الانجازات أو النتائج التي تعمل الظاهرة الإدارية على تحقيقها باستخدام الموارد والطاقات المتاحة والمحتملة في إطار القيود والمحددات الذاتية والمناخية التي تصاحب العمل الإداري . وإذا استخدمنا منطق النظم - وقد عبرنا عن الإدارة باعتبارها نظاما مفتوحا - فإن الأهداف هي مخرجات Out puts النظام الإداري .

ويوجه الفكر الإداري المعاصر اهتماما واضحا لمفهوم الأهداف لما له من تأثير على فعاليات الظاهرة الإدارية بشكل عام . ويهمننا في هذا المجال استعراض بعض الأفكار العلمية والمحاورات الفلسفية عن الأهداف في الإدارة :

— تستمد الظاهرة الإدارية أهدافها من استقراء أوضاع ومتطلبات البيئة المتاحة من ناحية ، واستكشاف إمكاناتها وطاقاتها الذاتية من ناحية أخرى . ويتوقف نجاح الظاهرة الإدارية بالتالي ليس على درجة تحقيقها للأهداف ، إنما يتحدد النجاح بالدرجة الأولى في ضوء القدرة على حسن اختيار الأهداف ذاتها .

— ان اختيار الأهداف يتطلب المواءمة والتوفيق بين ما تحتاج اليه البيئة أو ما قد تتمكن من استيعابه ، وبين ما تفرزه الظاهرة الادارية أو ما هو متاح لها من قدرات . وما يحتمل أن يتوفر لها من امكانيات .

— ان الظاهرة الادارية لا تسعى بتحقيق الأهداف المختارة الى مجرد الاستجابة الآلية لمتطلبات المجتمع ، بل هي أيضا قد تحاول التأثير في هذا المجتمع وتغييره من خلال الأهداف التي تحققها .

— تنعكس الأهداف المختارة على اختيار وتصميم العمليات والأنشطة المختلفة في التنظيم الاداري ، كما تنعكس على اختيار واستقبال المدخلات (الموارد) المستخدمة فيه . من ناحية أخرى ، فإن ما يتحقق من أهداف يكون له تأثير مباشر على حجم ونوع الموارد التي يستطيع النظام الاداري الحصول عليها من البيئة المحيطة . ومن ثم فإن استنتاجا هاما قد تركز في الفكر الاداري المعاصر هو أن استمرار بقاء الظاهرة الادارية واضطراد فعاليتها لا يتوقف على أحجام وأنواع الموارد المتاحة لها ، بقدر ما يتوقف على نجاحها في اختيار الأهداف وتحقيقها .

ومن الحقائق الواضحة في الفكر الاداري المعاصر أن الظاهرة الادارية تعاني في كثير من الأحيان مشكلة تناقض الأهداف Goal Conflicts . وتنشأ هذه المتناقضات من أسباب مختلفة أهمها التباين بين ما يريده المجتمع (أو يستطيعه) التنظيم الاداري من جانب ، كما تنشأ تناقضات الأهداف من تباين المصالح والدوافع لعناصر التنظيم المتعددة واختلافها عما يسعى اليه التنظيم الأكبر من جانب آخر . ولقد كانت مشكلة تناقض الأهداف تثير فزعا شديدا في التفكير الاداري التقليدي حيث كان يعتبرها مصدرا للتحلل والانشقاق التنظيمي وبالتالي مؤشرا خطورة يجب العمل على تجنبها .

ولكن الفكر الاداري المعاصر يرى في تناقض الأهداف — بل في التناقض بصورة عامة — ظاهرة صحيحة يجب العمل على ابرازها وتوفير المناخ المناسب لتطویرها الى أسلوب تنافس ايجابي . ان تناقض الأهداف يفسره مفهوم النظم على أنه حالة اختلال في توازن النظام اما داخليا أو خارجيا ، وحيث تتصف النظم بالقدرة على الاحساس بالاختلال من ناحية ، ومحاولة استعادة التوازن من ناحية أخرى ، فإننا نرى أن تناقض الأهداف يحرك الظاهرة الادارية (كما قد يحرك المجتمع) ويثيرها بحثا عن الطرق والأساليب المؤدية الى استعادة التوازن الذي يكون عادة عند مستوى أفضل وأعلى من الانجاز والأداء .

وثمة سؤال جوهري يتعلق بالمدى الذي يذهب اليه التنظيم الاداري في محاولته تحقيق أهدافه . فقد كان الفكر الاداري التقليدي يرى أن يتحقق الحد الأقصى للهدف Maximize وذلك على أساس تجاهل أمرين : الأول هو تناقض أهداف التنظيم المتعددة (أو احتمال تناقضها) ، والثاني هو الضغوط والقيود البيئية على التنظيم التي تحد من قدرته على الانجاز . ولكن الفكر الاداري المعاصر يتجه اتجاها مغايرا يتناسب مع مفهومه عن الظاهرة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا . ان المدى المقترح لتحقيق الأهداف هو ما يسمى « حد الاشباع Satisficing » وهو ذلك الحد الكافي من الانجاز

الذى ينتقل بالتنظيم خطوات ايجابية الى الامام مجال تحقيق هدف معين وذلك دون أن يعوقه أو يدفعه الى التضحية بتحقيق حد مماثل فى هدف آخر (١) .

ونتيجة لفكرة حد الاشباع فى تحقيق الأهداف ، فإن الفكر الإدارى المعاصر يتبنى فكرة أخرى هى « فجوة الأهداف Goal Discrepancy » وهى عبارة عن الفارق بين حجم (كمية ، مستوى) الهدف المختار وبين حد الاشباع الذى تحقق من هذا الهدف . ان أهمية هذه الفكرة تنبع من كونها تضع الظاهرة الادارية فى اطار علمى سليم يستمد مقوماته من مفهوم النظم . وفى ضوء تحليل النظم ، فإن فجوة الأهداف المختارة قد تكون سلبية حين تقل الأهداف المحققة عن الأهداف المختارة سواء من حيث كمية الانجاز أو مستوى الأداء . وهذا القصور فى الانجاز يمثل فى تصورنا دافعا للظاهرة الادارية يدفعها الى تكثيف الجهود واعادة تصميم أساليب العمل ومحاولة الارتقاء بمستوى الانجاز الى الحد المستهدف . من ناحية أخرى ، فقد تكون فجوة الأهداف ناشئة عن زيادة الأهداف عما كان مستهدفا . وتلك الزيادة تمثل فائضا يستخدمه التنظيم الإدارى فى تعويض تخلفات سابقة أو الاعداد لمواجهة صعاب وعقبات متوقعة مستقبلا .

البعد الرابع - الوسائل :

تعتبر الوسائل أو الأساليب أحد الأبعاد الحيوية فى تكوين الظاهرة الادارية حيث هى المعبر الذى تستخدمه الادارة فى تحريك المواقف لاحداث التغيير المتوافق مع أهدافها المختارة .

فالظاهرة الادارية تحاول أن تنتقل من الموقف السائد الذى تمارس فيه نشاطها الى الموقف المستهدف الذى يصف النتائج والانجازات التى قامت من أجلها . ولتحقيق هذا الانتقال لابد للادارة من اللجوء الى وسائل وأساليب محددة الفعالية من جهة ، ومتناسبة مع طبائع المواقف ومتطلباتها من جهة ثانية .

ويتبنى الفكر الإدارى المعاصر عددا من الوسائل والأساليب التى يراها ضرورة محتمة لامكان تحقيق الأهداف المختارة . وتلك الوسائل والأساليب هى :

- البحث والدراسة وتكوين المعلومات .
- التحليل والكشف عن العلاقات والبدائل .
- تصميم النظم .
- التخطيط وتكوين البرامج .
- المتابعة والتقييم المتكامل .

(١) Cyert, R. M., and March, J. A. Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1962.

فالظاهرة الادارية تعتمد البحث والدراسة وسيلة هامة للتعرف على معطيات المناخ المحيط والأوضاع السائدة فيه . ومن ثم تكشف عما به من فرص متاحة وما يفرضه من قيود ومعوقات . كذلك من خلال البحث والدراسة تكشف الظاهرة الادارية عن طاقاتها الذاتية والامكانيات الكامنة في عناصرها المادية والبشرية . والناتج الحقيقى من البحوث والدراسات ينبغى أن يكون تدفقا مستمرا ومنظما من المعلومات التى تصف الظاهرة الادارية والمحيط الذى توجد فيه ، كما تكشف عن الأحداث والوقائع ذات العلاقة بقدرتها على تحقيق أهدافها المختارة . وفى ضوء هذا التصور تصبح أنشطة البحوث وجمع الحقائق ركنا أساسيا فى فعاليات الادارة المعاصرة .

— وحين تتجمع المعلومات ونتائج البحوث لدى الادارة . فان جهدا منظما ومتطورا يجب أن يوجه الى تحليلها واستنتاج ما تحويه من علاقات وبدائل . وعلى سبيل التحديد فان الادارة تهتم بوسيلة التحليل من أجل الكشف عن حقائق وخصائص المتغيرات التى تتعامل بها أو معها . فاذا استطاعت الادارة الفصل بين المتغيرات التابعة أو التى تحت سيطرتها من جانب ، وبين المتغيرات المستقلة أو المؤثرة فيها من جانب آخر ، فانها تكون فى موقف أفضل من حيث القدرة على ادراك العلاقات بين تلك المجموعات من المتغيرات واتجاهات تأثيرها على حركة الظاهرة الادارية واحتمالات وصولها الى أهدافها المختارة .

ان ما تسمى اليه الظاهرة الادارية هو التوصل الى مجموعة من الطرق والاتجاهات البديلة التى تعمل بمقتضاها على تجميع وتوجيه طاقاتها ومواردها بحيث يتحقق عن ذلك أنسب درجة من الانجاز فى اطار المعطيات والمحددات التى تتعامل فى ظلها . والفكر الادارى المعاصر فى ادراكه لأهمية توليد البدائل ، انما يضع شروطا لما يمكن قبوله منها أهمها ، أن يكون البديل ممكنا أو فى نطاق قدرات الادارة وطاقاتها ، وأن يكون مؤديا الى تحقيق الأهداف المختارة أو بعضها (١) .

ويمكن تصنيف البدائل المتاحة للظاهرة الادارية الى صنفين أساسيين هما بدائل المستوى الأعلى Higher level Alternative ونقصد بها الاستراتيجيات الكبرى التى تعتمد على الادارة فى تحريك مواردها باتجاه الأهداف المختارة ، وبدائل المستوى الأدنى ونشير بها الى التكتيك الذى تلجأ اليه الادارة لتنفيذا لاستراتيجية معينة .

وبصفة عامة فان الادارة حين تبحث عن بدائل فانها تأخذ فى الاعتبار دائما مبدأ التضحية أو نفقة الفرصة الضائعة Opportunity Cost الذى تحسب على أساسه التكلفة النسبية للبديل الذى تم اختياره بالقياس الى البدائل التى ضحت بها الادارة حين لم تقرر اختيارها (٢) .

(١) MacCrimmon, K. R., «Managerial Decision-Making» in McGuire, J., Op. Cit., pp. 451—456.

(٢) Preston, L.E., «The Contributions of Economics to Management», in McGuire, J., Op. Cit., pp. 49—50.

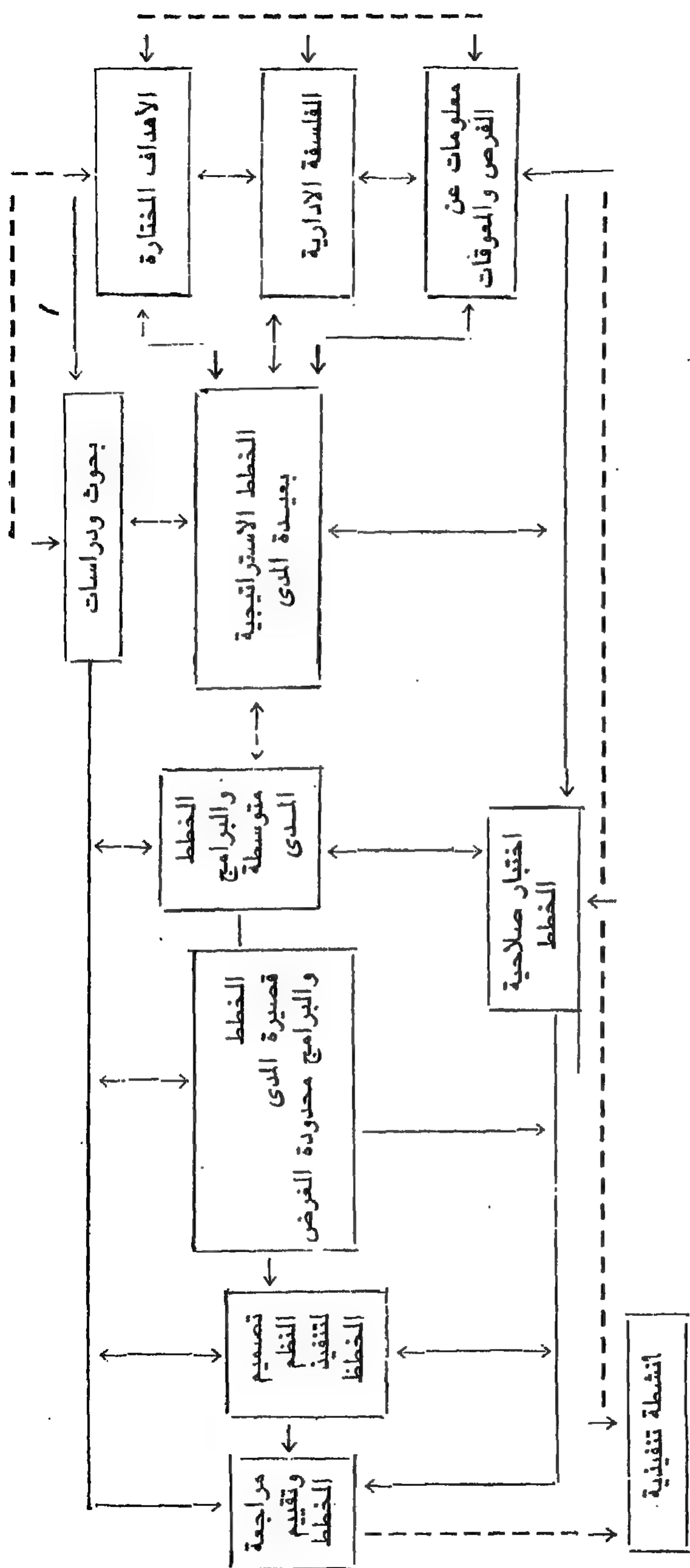
— ان اختيار البدائل ليس الا وسيلة نحو تحقيق الأهداف المختارة ولكي يتم هذا التحقيق لابد من استخدام وسيلة أخرى مساعدة هي مجموعات النظم والاجراءات Systems and Procedures التي يتم من خلالها تحويل البدائل الى أنشطة تفصيلية. تتربط في علاقات منطقية وتناسب في مرونتها أو ثباتها النسبي مع طبيعة كل بديل . وتعتبر عملية تصميم النظم Systems Design واحدة من أحدث وأهم الأساليب الإدارية التي زاد اعتماد الإدارة المعاصرة عليها لضمان الانجاز السليم عند الحد الأدنى من الجهد والوقت والتكلفة . وقد اكتشف الفكر الإداري المعاصر فعالية عمليات التنظيم Standardization والروتينية Routinization باستخدام مستحدثات التكنولوجيا المعاصرة وأهمها الحاسبات الالكترونية خاصة في تنفيذ البدائل المتكررة أو المستقرة Routine لذلك فان الإدارة المعاصرة تصر على قيام كيان تنظيمي متخصص في دراسة وتحليل النظم System Analysis

— ان البدائل والنظم تزداد فعاليتها حين تنسيقها في اطار متكامل يضم عناصرها في تكوين متناسق من الخطط والبرامج . ويعتبر التخطيط الإداري الشامل (١) Comprehensive Management Planning وسيلة هامة لاحداث التجميع والتنسيق بين البدائل والنظم ودفع الحركة والنشاط في التنظيم بوضع منتظم ومتدفق نحو الغايات المستهدفة . ويميل الفكر الإداري المعاصر الى تصور العملية التخطيطية الشاملة في اطار مفهوم النظم حيث تتولد لدى الظاهرة الإدارية معلومات وأحداث مختلفة تمثل المدخلات في نظام التخطيط . ومن ثم تتم جهود تخطيطية تترجم تلك المعلومات والأحداث الى هيكل متناسق من الخطط والبرامج كما يتضح من الشكل التالي رقم ١ / ٣ .

— وتكتمل الوسائل الإدارية باستخدام المتابعة والتقييم الشامل للأداء والانجازات ويرى الفكر الإداري المعاصر ان تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الناتجة عن حركة التنفيذ لكي يتم الحكم على مدى الكفاءة في تحقيق الأهداف المختارة والكشف عن مجالات التخلف أو الانحراف في التنفيذ والعمل على تصحيحها وتقويم مسار الأنشطة بالتنظيم .

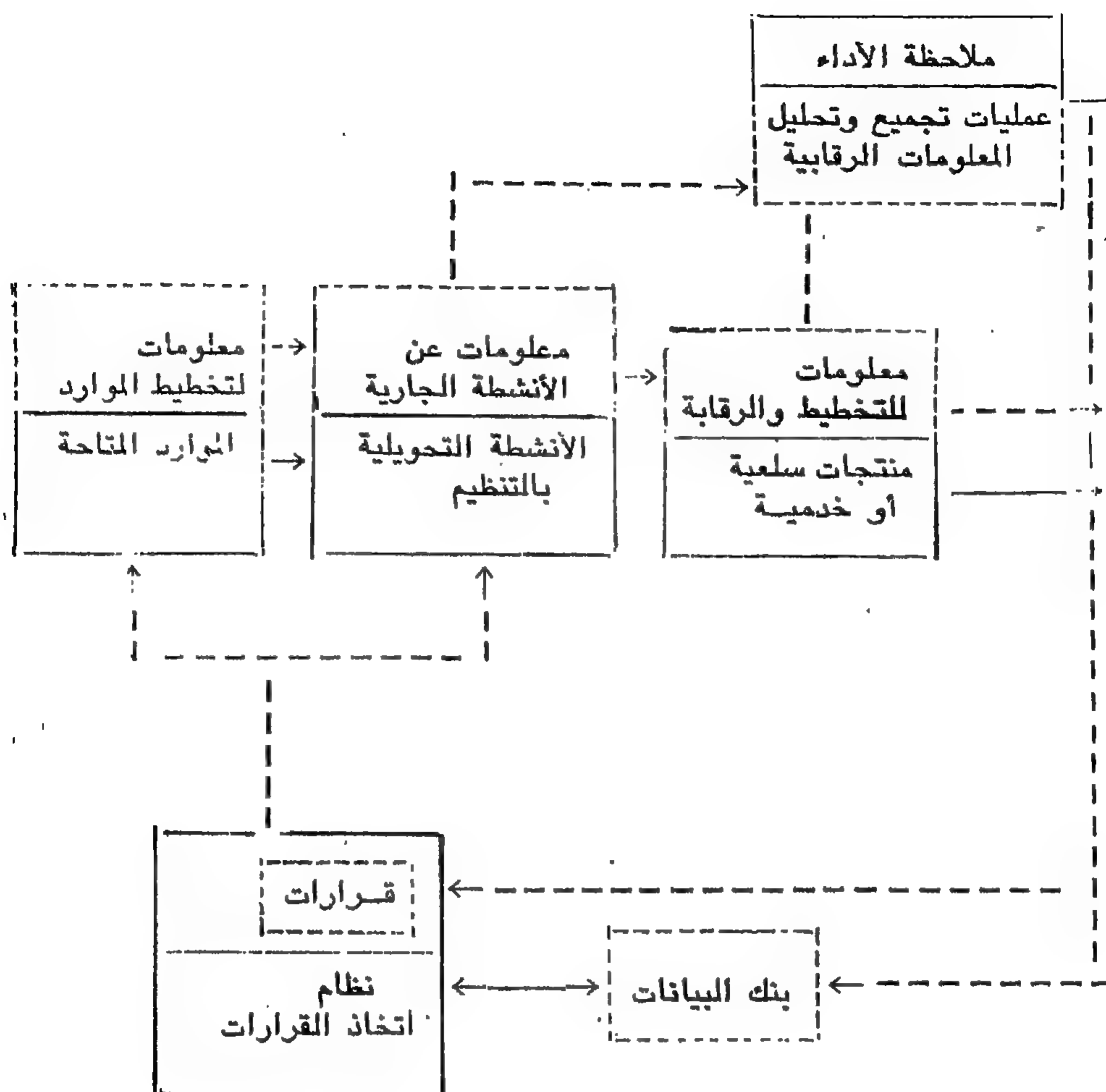
ان التقييم في تصورنا هو وسيلة حركية مستمرة تصاحب تدفق الأنشطة الإدارية في توافق زمني يسمح للإدارة باكتشاف احتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم يمكنها من تصحيح وتطور أساليب العمل لتأمين الوصول الى الأهداف المختارة . ويميل الفكر الإداري المعاصر الى اعتبار وسيلة التقييم الشامل عنصرا مترابطا مع نظام المعلومات المتكامل في التنظيم كما يتضح من الشكل التالي رقم ١ / ٤ .

(١) Steiner, G. A., Top Management Planning. N.Y. : The Macmillan Co., 1969.



شكل رقم ١ / ٣

نظام التخطيط الإداري الشامل وهيكل الخطط والبرامج



شكل رقم ١ / ٤

نظام تقييم الأداء باعتباره نظاما للمعلومات

البعد الخامس - القرار :

تقبلور المعلومات الواردة للظاهرة الادارية عن المتغيرات التي تتعامل معها في مجموعة من البدائل ، وبالتالي يبدأ البعد الموضوعي الرابع للادارة وهو اتخاذ قرار لكي يتم اختيار بديل (أو بدائل) وترجمتها الى فعل وسلوك من أجل تحقيق الانجاز المستهدف وفقا لعدد من القواعد والمعايير .

وتتفاوت عملية اتخاذ القرارات في صعوبتها تبعا لعدد البدائل المطروحة للاختيار وبحسب تداخل العوامل والمتغيرات المتفاعلة في الموقف . وبناء على ذلك

سنجد حالات كثيرة يصل فيها النظام الإدارى الى قرار ومن ثم تبدو الاستجابة فى وقت قصير نسبيا قد يبدو أحيانا وكأنه رد فعل تلقائى أو ألى للمثير الخارجى • تلك هى القرارات الروتينية التى اعتمدها النظام واختبر نتائجها ووجدها فى صالحه ومن ثم يميل الى تكرارها كلما تهيأت الظروف • وهناك حالات أخرى يطول فيها الوقت الذى يستغرقه النظام فى الوصول الى قرار حيث تكون المشكلة موضع البحث جديدة فى نوعها لم يألفها النظام بعد ، أو حيث ترتفع درجة تعقيدها •

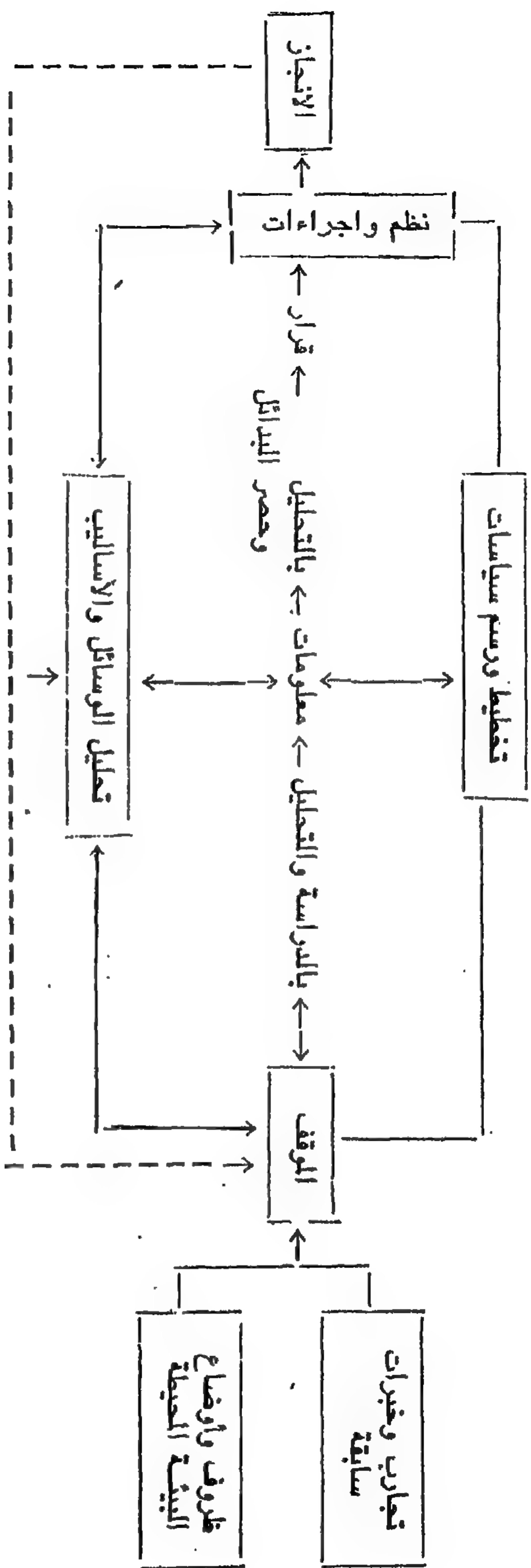
ان اتخاذ القرارات فى الفكر الإدارى المعاصر هو عملية عقلانية بالدرجة الأولى تخضع لقيود ومتطلبات تفرضها البيئة المحيطة من جانب ، وتنبع من طبيعة الظاهرة الادارية وأوضاعها من جانب آخر •

واتخاذ القرار بهذا المعنى هو نشاط مستمر يعتمد على كل المعلومات المتاحة عن الفرص والمعوقات فى المناخ المحيط ، ثم استنادا الى معايير للاختيار يحددها النظام لنفسه ، تبدأ عملية البحث عن السبل المختلفة (البدائل) التى يتمكن من خلالها النظام أن يفيد من الفرص المتاحة أو يتجنب المعوقات القائمة أو المختلفة • وحين يكتشف النظام الإدارى البدائل الممكنة ، فإنه يخضعها لعملية مقارنة بحثا عن ذلك البديل الذى يحقق له هدفه بأعلى كفاءة ممكنة (فى اطار حد الاشباع) •

ان القرار كما تبين لنا من التحليل السابق هو اختيار لطريق أو سبيل معين تتخذه الظاهرة الادارية للوصول الى هدف مرغوب ، فهو بهذا المعنى اذن انحياز الى جانب نمط سلوكى محدود دون غيره • والأصل فى القرار أنه وسيلة الى تحقيق الأهداف والمنافع التى يسعى اليها النظام الإدارى أو تجنب الأضرار والمشكلات التى يتوقعها •

ان اتخاذ القرارات يتمثل فى عملية مستمرة متدفقة وهى وان لم تكن واضحة وظاهرة الا أنها توجد طالما كانت الظاهرة الادارية فى موقف يحتم عليها الاختيار •

ويعصور الشكل التالى تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية •



شكل رقم ١ / ٥

تكمّل الأبعاد الموضوعية المظاهر الإدارية

رابعاً - قضية الأبعاد السلوكية للإدارة :

يحتل السلوك الانساني مكانا بارزا في الفكر الإداري المعاصر باعتباره أحد المتغيرات الحاكمة لحركة الظاهرة الإدارية ، ومن ثم المحددة لكفاءتها وفعاليتها . ولقد كان التفسير السليم لأثر السلوك الانساني في الإدارة موضعا للجدل والخلاف في تاريخ الفكر الإداري كما سبق أن أوضحنا . ولكن الفكر الإداري المعاصر بتأثير من العلوم السلوكية النامية ، قد تبني موقفا واضحا في هذه القضية يتناسب مع نظريته الإدارية باعتبارها نظاما مفتوحا ، ففي هذه الحالة يعتبر السلوك الانساني أحد المدخلات الرئيسية في نظام الإدارة ، ومن ثم هو عامل هام في تحريك الأنشطة والاستجابات الإدارية وتحديد ناتج عمل الظاهرة الإدارية .

ومن زاوية أخرى فإن رؤية الفكر الإداري المعاصر للانسان في الإدارة هي رؤيا شاملة ومتكاملة تتجاوز الفرد الى الجماعة ، وتضع الجماعات في اطارها الاجتماعي والحضاري العام . فالسلوك الانساني بالنسبة للإدارة هو هدف ووسيلة في ذات الوقت .

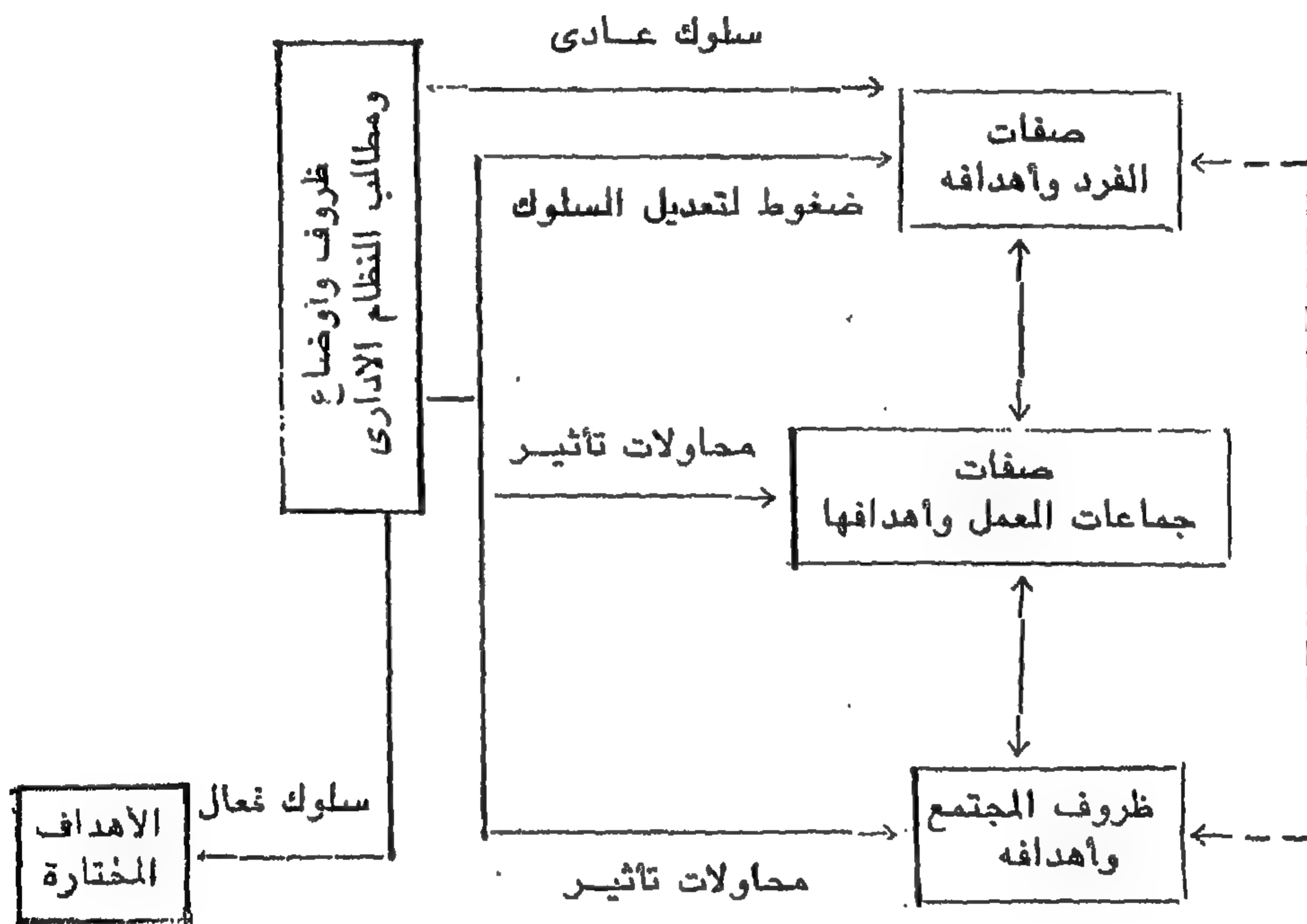
فمن حيث هو هدف نجد الإدارة تعمل على تغيير سلوك العاملين والمتعاملين معها حتى تحقق أهدافها المختارة . كذلك فإن وسيلة الإدارة الأساسية في أحداث هذا التغيير هو السلوك الانساني ذاته لفئة من الأفراد يتولون قيادة التغيير . Change Agents .

ان الانسان المنرد في النظام الإداري هو شاغل لدور معين Role وبالقالي فهو مطالب بالالتزام بأنماط سلوكية محددة تتوافق مع أبعاد الدور الإداري الذي يشغله . ان سلوك الفرد يتحدد استجابة لعديد من المؤثرات الواردة اليه من داخل وخارج التنظيم الإداري والفرد يسترشد في اختياراته بالمعايير السلوكية التي يفرضها التنظيم ، كما يتأثر بنتائج خبراته وتجاربه ورؤيته الخاصة للموقف التنظيمي وما يسنح فيه من فرص وما يسبده من قيود أو عقبات .

والفكر الإداري المعاصر يرفض الفكرة التقليدية عن الانسان الاقتصادي الرشيد Rational Economic Man التي روجت لها النظرية الاقتصادية التقليدية . وعلى العكس ، فإن الإدارة المعاصرة تقبل مفهوم « الرجل الإداري » Administrative man وهو انسان عادي له دوافعه وأهدافه وله تجاربه وخبراته ومن خلال تعامله في الموقف التنظيمي وإدراكه لحقيقة القوى المحركة لعلاقات العمل ، نراه يتخذ القرارات التي يعتقد أنها محققة لأهدافه . والإدارة المعاصرة تقبل احتمال تصارع أو تناقض أهداف الأفراد مع الأهداف التنظيمية العامة ، وهي ترى في هذا الصراع ظاهرة صحية وليست بالضرورة مصدرا للخطر على الكيان التنظيمي .

وحيث تكون للرجل الإداري الحديث حياته الخاصة وانفعالاته النفسية وعلاقاته الاجتماعية وكلها تنعكس على عمله وعلاقاته التنظيمية (١) فإن الفكر الإداري المعاصر يدرك احتمال نشأة فجوة أو تباعد بين أنماط السلوك العسارية للأفراد وبين النمط السلوكي المستهدف من التنظيم الإداري الأمر الذي يخلق مشكلة سلوكية (٢) .

في إطار المفاهيم السابقة ، فإن الفكر الإداري المعاصر، يحتوى على تحليل موضوعي للأبعاد السلوكية باعتبار الإنسان متغيراً رئيسياً في مدخلات النظام الإداري، وبالتالي فالسلوك تتأثر به مخرجات النظام الإداري . ويقوم النموذج الإداري الحديث على أبعاد سلوكية محددة تشمل الفرد والجماعة والمجتمع في تناسق وتفاعل ، وتعكس آثار عمليات التأثير المتبادل بين هذه الأبعاد ، وتحدد للظاهرة الإدارية اتجاهات عمل واضحة في شأن استيعاب التأثيرات السلوكية واستخدامها لتحقيق الأهداف المختارة .



شكل رقم ١ / ٦

الأبعاد السلوكية للظاهرة الإدارية

(١) ينكر الفكر التنظيمي التقليدي على الإنسان حياته الخاصة ويطلبه بالفصل بينها وبين حياته الوظيفية ، وقد كان هذا أحد الفروض الأساسية لنظرية البيروقراطية كما عبر عنها ماكس ويبر .

(٢) راجع د . على السلمي - تحليل النظم السلوكية - مكتبة غريب ، القاهرة

١٩٧٥ .

خامسا - قضية الفعالية الادارية :

ان الظاهرة الادارية ما وجدت الا لتحقيق أهداف وانجازات يصعب للحصول عليها بدون النشاط والجهد المتخصصين لفئة الاداريين .

وليس القصد مجرد الوصول الى أهداف أو انجازات ما ، ولكن الأساس هو فى تحقيق مستوى من الكفاءة والانتاجية يمثل أفضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ، ويجعل الناتج أو العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل فى سبيل الوصول اليه ، وذلك ما نشير اليه بقضية الفعالية فى الادارة .

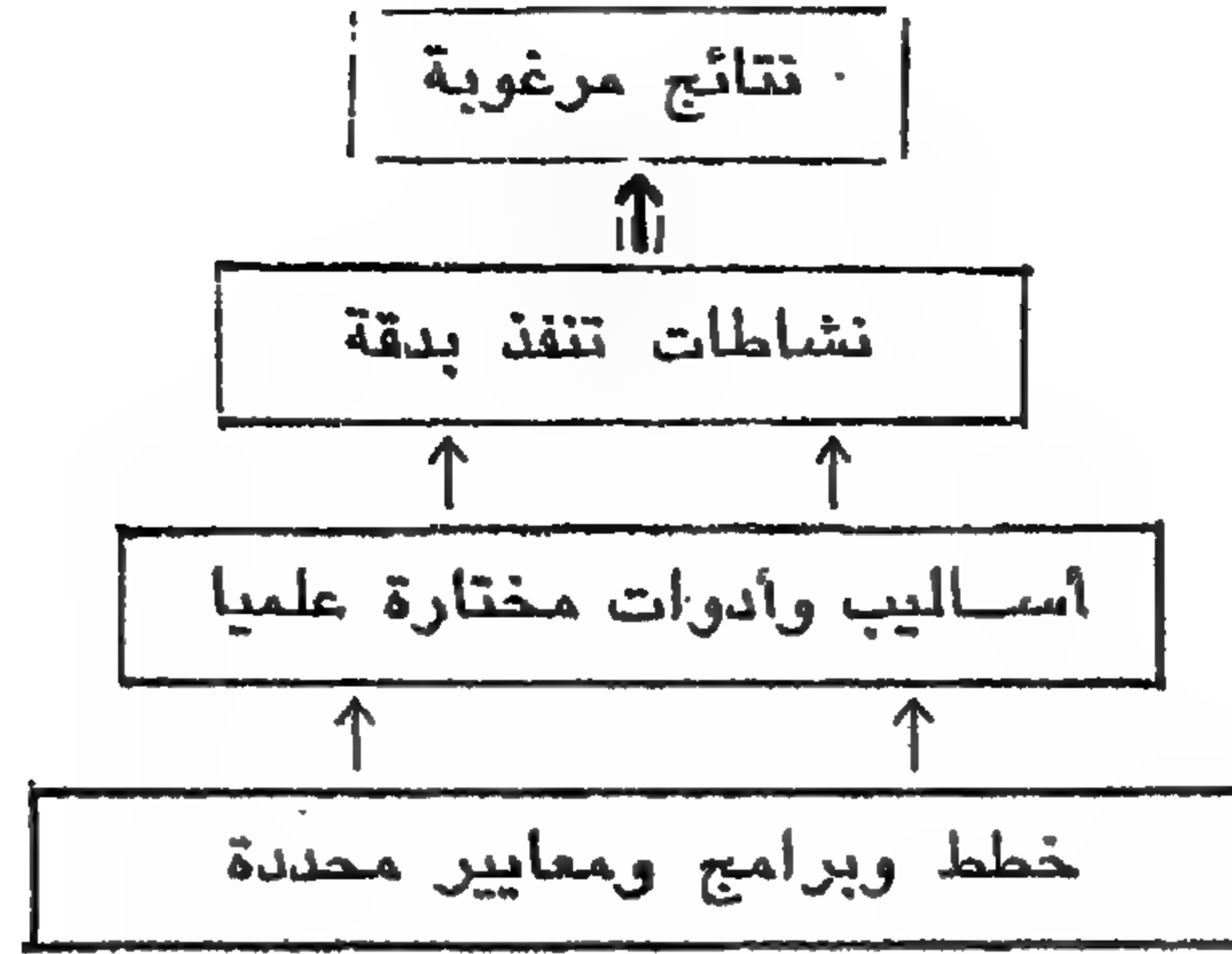
ان الفعالية الادارية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى قدرة الظاهرة الادارية على أداء الأعمال الصحيحة ، والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة (١) .

والفعالية الادارية فى تصورنا هى خاصية كلية وشمولية تصف وتلخص الأبعاد المميزة للتنظيم الادارى ، كما أنها خاصية مستمرة على مدى الزمن ومن ثم لها صفة تراكمية Accumulative وقدرة اشعاعية تؤثر بدورها على تلك الأبعاد المميزة للتنظيم . وفى اطار تصورنا العلمى للظاهرة الادارية فان فعالية الادارة هى محصلة لتفاعل عدد من العوامل التنظيمية ، والادارية أهنها ما يأتى :

- درجة التكامل بين ادارات وأجزاء التنظيم الادارى .
- درجة الوضوح والتحديد فى نظام اتخاذ القرارات بالتنظيم وموضوعية المعايير المستخدمة فى الوصول الى القرارات .
- درجة الاستقلال وحرية الحركة التى يتمتع بها التنظيم الادارى فى مواجهة المناخ المحيط ومصادر السلطة أو التقييد والرقابة فيه .

ولكى نصل الى استنتاج أهم مظاهر الفعالية الادارية فاننا نعرض التصور الآتى لمعنى الفعالية :

(١) James L. price, Organizational Effectiveness. An Inventory of propositions. Homewood, « L. Richard D. Irwin, Inc. 1968.



شكل رقم ٧/١

وفى إطار التصور السابق ، فإننا نستطيع حصر أهم عناصر الفعالية الإدارية. فى الآتى (١) :

- ◆ إدارة الوقت .
- ◆ ضبط التكلفة .
- ◆ انتظام المتابع .
- ◆ دقة الأداء .
- ◆ التركيز على النتائج .
- ◆ استثمار عناصر القوة فى الموقف .

الفكر الإدارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية :

تناولنا بالتحليل عددا من قضايا الفكر الإدارى وصولا الى تكوين إطار نظرى متكامل يفسر الظاهرة الإدارية فى عالمنا المعاصر ويحدد أبعادها . وفى ضوء هذا الإطار التطورى نستطيع أن نمد أبصارنا لاستقراء ملامح الإدارة المستقبلية واستطلاع اتجاهات التطور فيها ، والتى ستنعكس بالضرورة على الإدارة العامة .

واعتمادا على الخصائص الذاتية للظاهرة الإدارية التى أمكن تحديدها فى هذه الدراسة ، نتوقع أن تكون اتجاهاتها المستقبلية كما يلى :

(١) Drucker» P., The Effective Executive, N.Y. : Harper and Row, 1967.

● الاتجاه نحو المزيد من الصعوبة والتعقد فى المظاهرة الادارية :

ان الادارة فى المستقبل ستكون عرضة لتأثير عديد من المتغيرات البيئية التى ستتزايد فعاليتها فى المجتمع نتيجة للتصولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . من ناحية أخرى ، فان التركيب الذاتى للتنظيمات الادارية سوف يتجه الى مزيد من التشابك والتعقد نتيجة لظهور وظائف جديدة ومهام متطورة واساليب عمل وامكانيات متغيرة تستخدم العلم والتكنولوجيا الأكثر تعقيدا . من كل ذلك سوف تزداد حدة التفاعلات ومجالاتها بين الادارة والمناخ المحيط ، كما ستزداد صعوبة التعامل مع المتغيرات الحاكمة للعمل الادارى .

● الاتجاه نحو المزيد من العلمانية فى المظاهرة الادارية :

سوف يكون للعلم والتفكير العلمى آثار أكثر وضوحا فى الادارة المستقبلية باعتبارهما السبيل المنطقى الوحيد لمواجهة المشكلات ومواقف اتخاذ القرارات المعقدة والمتشابكة . ويعنى تزايد أهمية الأسلوب العلمى فى الادارة الاعتماد بصورة أوضح على تدفقات من المعلومات أكثر انتظاما والاستخدام المستمر لأساليب التحليل والبحث عن البدائل التى تعتمد على التقدير الكمى للمتغيرات ذات العلاقة . وبقدر الاتجاه الى العلم ومناهج التفكير العلمية فى المشكلات والمواقف الادارية ، ستكون درجة العقلانية والرشد الموضوعى فى اتخاذ القرارات أعلى وأوضح .

● الاتجاه نحو المزيد من المرونة والتنوع فى العمل الادارى :

كانت بيئة الأعمال فى الماضى تتسم بالبساطة والوضوح . كما كانت المتغيرات المؤثرة على المظاهرة الادارية محدودة فى عددها وحجم تأثيرها بحيث أصبح من اليسور التوصل الى مجموعة من المبادئ الادارية والتنظيمية القابلة للنعميم فى المواقف الادارية المختلفة . وبالتالي كانت الحلول النمطية للمشكلات الادارية فى متناول الادارى عادى المهارة نظرا لبساطة المشكلات من ناحية ، ومعدل التكرار العالى فى حدوث نفس المشكلات من ناحية أخرى .

ولكن الادارة المعاصرة كما رأينا تتصف بقدر عال من التعقد والصعوبة الامر الذى يجعل كل موقف ادارى متميز بذاته وكل مشكلة ادارية فى حاجة الى جهد خاص لتحليلها والتوصل الى حل منطقى لها . وحيث رأينا أن هذه الصعوبة وذلك التعقد فى المظاهرة الادارية يتجهان مستقبلا الى التزايد والتصاعد ، فان الاستنتاج المنطقى لاشك يكون أن ما يسمى بمبادئ التنظيم أو الادارة لن تجد لها مكانا فى العمل الادارى المستقبل . كما أن الحلول النمطية واساليب العمل الادارى المتماثلة سوف تفقد قيمتها ولن يعد فى الامكان الاعتماد عليها لمواجهة مشكلات ادارة المستقبل .

ان المرونة والتنوع سيكونان الصفتان الأساسيتان للعمل الادارى فى المستقبل حيث سيضطر العاملون فى حقل الادارة الى بذل جهود متميزة للتعامل فى

كل موقف على حدة • ومن ثم فإن التفكير الخلاق والقدرة على الابتكار والتجديد سوف تصبح جميعا من الشروط الأساسية للتفوق فى العمل الإدارى ومواجهة مشكلاته المحتملة •

وبصفة عامة ، فإن إدارة المستقبل لن يكون فيها مكان للأنماط الثابتة أو حتى المستقرة نسبيا فى أشكال التنظيم أو أساليب أداء الوظائف الإدارية المختلفة • بل سيكون التغير والتطوير هما الأساس للعمل الإدارى الفعال •

● الاتجاه نحو مزيد من المهنية فى العمل الإدارى :

إن خلاصة التغييرات السابقة جميعا تتبلور فى تغيير نوعية رجل الإدارة نفسه • فإدارة المستقبل بكل ما فيها من تعقد وتنوع وعلمانية وموضوعية لن تتوافق مع منطق أن فى العمل الإدارى متسع لكل من لا حرفة له كما هو الشائع الآن (١) •

إن اتجاهات التغيير فى إدارة المستقبل تشير الى أنها سوف تصبح مهنة Profession لها كل المقومات التى تتمتع بها مهنة أخرى كالمحاسبة والطب والهندسة والمحاماة • وبالإضافة الى انعكاسات ذلك التحول المهني على كيان المحتوى ذاته ، فإن انعكاسه على نوعية المديرين فى المستقبل سيتركز فيما يلى :

● اشتراط خلفية علمية محددة لن يرغب فى ممارسة العمل الإدارى •

● وجود هيئة مهنية (اتحاد نقابة ، رابطة •••) تشرف على وضع قواعد للترخيص بمزاولة مهنة الإدارة ، وتراقب تصرفات الإداريين والتزامهم بأخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعتمدة فيها •

(١) تبدو هذه الصورة الآن بوجه خاص فى الدول العربية وغيرها من الدول النامية حيث يمكن لأى إنسان أن يشغل منصب (الإدارى) بغض النظر عن تأهيله وقدرته فالطبيب يمارس إدارة المستشفى وأستاذ الجامعة يمارس الإدارة الجامعية ، والفنان يدير هيئة للإذاعة والتليفزيون والصحفى يدير مؤسسة صحفية وهكذا •

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

هناك عدد متزايد من النظريات كل منها تسعى الى تقديم تفسير لظاهرة التنظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمى . ويؤدى هذا التعدد فى نظريات التنظيم الى وجود مجالات كبيرة للاختلاف والتعارض فيما بينها الأمر الذى يجعل من الصعب أن نتحدث عن « نظرية التنظيم » التى تعطى تفسيراً شاملاً وعاماً للظاهرة موضع البحث حيث كل من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم أو تبدأ بمفهوم أو تحيز علمى يجعلها تميل الى أن تختلف عن غيرها من النظريات . وبالتالي فسوف يتضح لنا بعد قليل من البحث أن المشكلة فى تفهم نظريات التنظيم ليست فى تفضيل نظرية على نظرية أخرى ، أو اثبات صحة أو خطأ أى من النظريات المتعددة ، ولكن المشكلة هى كيف يحدث نوع من التجميع والتكامل Integration والتنسيق بين هذه النظريات المختلفة بحيث نخرج فى النهاية بهيكل نظرى Theoretical Model يصلح أساساً لتفسير السلوك التنظيمى والتنبؤ به والتحكم فيه . من جهة أخرى فإن مثل هذا الهيكل النظرى المتكامل يعمل على توجيه وترشيد العمل فى مجالات أساسية ثلاث :

- البحث والدراسة العلمية فى موضوع التنظيم .
- التطبيق الإدارى فى التنظيمات المختلفة .
- تعليم وتدريب المديرين .

ان وجود مثل ذلك البناء النظرى المتكامل لاشك يؤثر على الأداء الفعلى للأفراد شاغلى المراكز الادارية فى التنظيمات الفعلية . فالمدبر الذى يقتنع بنظرية التنظيم تركز على « العمل » Work باعتباره العامل الأساسى فى التنظيم والمحرك الأول للسلوك التنظيمى ، يختلف بدون شك فى أدائه وسلوكه الإدارى عن المدير الذى يعمل وفقاً لنظرية تنظيمية تركز على « الانسان » باعتباره المتغير الرئيسى فى السلوك التنظيمى .

نظرية التنظيم الكلاسيكية :

يطلق تعبير النظريات الكلاسيكية على عدد من نظريات التنظيم التى ظهرت فى العالم الغربى فى أوائل القرن العشرين . ووصفها بالكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت فى فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة التقدم والتخلف الزمنى ، ولكن الوصف يستند أساساً الى أسلوب التفكير الذى تقوم عليه هذه النظريات . فقد

نشأت النظريات الكلاسيكية للتنظيم وتطورت فلسفيا في جو يتسم بمجموعة من العوامل والظروف التي أسهمت في تشكيلها وتطويرها . أهم تلك العوامل الاقتصاد الرأسمالي القائم على المشروع الحر والمنافسة Free Enterprise System والاتجاه إلى الترشييد والتفكير المنطقي Rationalism وتفسير السلوك الانساني والسلوك التنظيمي استنادا الى مفاهيم العلوم الطبيعية النامية في ذلك الوقت . كذلك فإن التطور الصناعي والثورة التكنولوجية التي كانت في ذروتها في هذه الفترة جعلت التفكير في نظريات التنظيم يتلون بالتركيز على العمليات الانتاجية والفنية والتفكير الآلى في تفسير وتحليل العلاقات بين مكونات التنظيم .

وعلى هذا الأساس فقد كانت نظريات التنظيم الكلاسيكية تقوم على مفاهيم غير ديمقراطية مثل :

Command	— الأمر
Control	— الرقابة .
Direction	— التوجيه
Authority	— السلطة

ان الروح العامة للنظريات الكلاسيكية هي الاستبدادية حيث استمدت مفاهيمها الرئيسية من مؤسسات تتسم بالتركيز على سلطة الرؤساء وضرورة خضوع المرؤوسين مثل الجيش والكنيسة الكاثوليكية وتنظيمات العمل في بداية تطورها .

وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على بعض النظريات منها :

- نظرية البيروقراطية .
- نظرية التقسيم الإداري أو الإدارة العامة .

وسنعرض في هذا التمهيد للخصائص العامة للنظريات الكلاسيكية في التنظيم ثم نفصل مكونات ومفاهيم كل من النظريتين المشار اليهما .

خصائص النظرية الكلاسيكية :

نظرا لما اتصفت به النظرية الكلاسيكية من سمات خاصة ، فقد أطلق عليها بعض الكتاب لفظ « نموذج الآلة » (١) وترجع التسمية الى أن النظرية الكلاسيكية اعتبرت

(١) March J. and Simon, H., Organizations. N.Y. : Wiley and Sons, 1958.

الأفراد العاملين في التنظيم بمثابة آلات • فالعنصر البشري في النظرية الكلاسيكية لم يكن من المتغيرات التي تؤثر في السلوك التنظيمي ولكنه كان من المعطيات givens التي تتأقلم وتتكيف طبقا لنوع العمل الموكل اليها وظروفه دون أن يكون لها ارادة خاصة • لقد اعتبرت النظرية الكلاسيكية العمل سلعة قابلة للبيع والشراء • وإذا نظرنا بشيء من التفصيل الى خصائص النظرية الكلاسيكية نجد أنها تقوم على الافتراضات الآتية :

— يتكون التنظيم من مجموعة من الأعمال والمهام ، وأن وحدة التنظيم الأساسية هي المركز (أو الوظيفة) Position وأن لكل وظيفة وصف محدد يوضح بكل دقة الأعمال والواجبات التي ينبغى على شاغلها القيام بها أى أن واجبات الفرد محددة ، وتتطلب نظرية التنظيم الكلاسيكية أن يقوم الانسان بملاءمة نفسه لمتطلبات العمل (١) •

— هناك خطوط رسمية للاتصال بين أجزاء التنظيم فى اتجاه يجرى من أعلى الى أسفل فى شكل تعليمات وأوامر تصدر من الادارة الى العاملين دون أن يكون لهؤلاء الآخريين حق المناقشة ، أى أن هناك أسس ثابتة وواضحة للاتصال بين أفراد التنظيم تتفق مع التصميم الرسمي له •

— يطبق التنظيم أساليب للقيادة تقوم على استخدام السلطة والنفوذ Authoritative leadership styles. وتعتمد على الخضوع الكامل من الرؤوسين للرؤساء •

— هناك نطاق محدود للإشراف والرقابة narrow span of control ويشرح ارويك Urwick هذه النقطة الأخيرة فيقول (٢) •

«Students of administration have long recognized that in practice, no human brain should attempt to supervise directly more than five, or at the most, six other individuals whose work is interrelated.»

(١) Lawrence, P.R. and Lorsch J.W., Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration. Boston, Harvard Univ., 1968, p. 164.

(٢) Urwick, L., «Organization as a technical problem,» in Papers on the Science of Administration, Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.) N.Y. Institute of Public Administration. Columbia University Press, 1937, p. 47.

— كذلك فإن النظرية الكلاسيكية للتنظيم تقوم على افتراض صفة الرشيد في كل من المدير والعامل أى فى أعضاء التنظيم بصفة عامة • فالمدير رجل رشيد حين يتخذ قراراته بمعنى أنه يسعى الى تعظيم الانتاجية والعامل أيضا رجل رشيد يسعى الى تحقيق أقصى دخل •

وافترض الرشيد يتطلب افتراض آخر مصاحب له ، وهو توفر المعلومات الكاملة عن الظروف المحيطة والبدائل المتاحة Alternatives لكل من المدير والعامل • وبذلك تصبح عملية اتخاذ القرارات Decision Making عملية حسابية بسيطة وواضحة اذ تتم فى حالة من التأكد التام •

تلك هى الصفات العامة للنظرية الكلاسيكية ، يضاف اليها افتراض آخر أساسى هو أن التنظيم نظام مغلق closed system . ومعنى هذا أمرين :

— أنه ليس هناك علاقات بين التنظيم والمجتمع (المناخ) ، أى أن التنظيم لا يعتمد على البيئة المحيطة فى شئ وبالتالى فإن الحصول على موارد للتنظيم ليست مشكلة ينبغى العمل على حلها ، بل هى من المعطيات فى النظرية •

— أن السلوك التنظيمى يتحدد تماما بناء على العمليات الداخلية والتكوين الذاتى للتنظيم ، وأنه ليس هناك مؤثرات خارجية على هذا السلوك فالتنظيم منعزل تماما عن مكونات المجتمع الذى يوجد فيه •

من ناحية أخرى فإن نظرية التنظيم الكلاسيكية كما سنرى بعد قليل تروج لفكرة النموذج الأمثل للتنظيم « Ideal Type » بمعنى أنها نظرية مثالية الأمر الذى قلل من قدرتها وفعاليتها فى تقديم تفسير واقعى لما يجرى فى تنظيمات العمل فعلا •

نظرية البيروقراطية : Theory of Bureaucracy

تعتبر نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس ويبر (Max Weber) (١٨٦٤ - ١٩٢٠) هى البداية لنظرية التنظيم العلمية • وقد هدف ويبر من نظريته عن البيروقراطية الى وصف الجهاز الادارى للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمى • وتعبير البيروقراطية كما استخدمه ويبر ومن تبعه من علماء التنظيم لا يحمل أى معان غير مرغوبة كما هو شائع فى الاستخدام العادى للكلمة • ولكن ويبر يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف « النموذج المثالى » للتنظيم الذى يقوم على أساس من التقسيم الادارى والعمل المكتبى • وفى تقديمنا لنظرية البيروقراطية سنعتمد أساسا على كتابات ويبر ذاته أولا ثم نقدم بعض النظريات الحديثة التى تناولت بيروقراطية ويبر بالتعديل والتطوير •

— خصائص البيروقراطية (١) —

- يقوم التنظيم البيروقراطي في رأى ماكس ويبر على الخصائص الآتية :
- هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسميا وثابتة وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية .
- توزع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية لتسيير دفة التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة .
- توزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي ثابت ووفقا لقواعد واضحة محددة . وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التي تمنح لعضو التنظيم البيروقراطي ونوع تلك السلطة .
- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالي لا يعين في التنظيم البيروقراطي الا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالطرق المحددة .
- ينقسم التنظيم البيروقراطي الى عدة مستويات Levels متخذا شكلا هرميا Hierarchy وبالتالي يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطي على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا . ويسمح هذا النظام للعاملين أو الرؤوسين بأن يتظلّموا من قرارات أحد الرؤساء الى المستوى الإداري الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة ، ويسود هذا التنظيم الهرمي البيروقراطي كافة أشكال التنظيمات بغض النظر عن كونها « عامة » أو « خاصة » .
- تعتمد ادارة التنظيم البيروقراطي على المستندات Documents وبالتالي يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، وعلى هذا الأساس يرى ويبر أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكونون « مكتب » أو Bureau وفي المبدأ يفصل التنظيم البيروقراطي « المكتب » عن النشاط الخاص للموظفين ، بمعنى أن العمل البيروقراطي يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة وعلى هذا الأساس فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطي يجب أن تفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف . ويرى ويبر أن هذا المبدأ قد نمت وتطور حتى في الشركات وتنظيمات العمل حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع

(١) Gerth H.H., and Mills C.W., From Max weber A Galaxy Book, copyright, 1946 by Oxford University Press Reproduced in Rubenstein, A. and Haberstrou C., Theories of Organization. Irwin, Inc., 1960, pp 65—76.

وبين الأموال الخاصة التي يستخدمها في حياته • ويرى ويبر أن نظام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار في عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على المدير المحترف الذي لا يملك شيئاً من أصول المشروع •

— أن الإدارة المكتبية تحتاج الى خبرة ومران وتدريب ، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطي فإنه يتطلب عادة كل نشاط وجهد الموظف حتى لو كانت ساعات عمله محددة بمعنى أن العمل الرسمي يأتي في المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخير أعمال خاصة •

— تطبق الإدارة البيروقراطية قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبي • كذلك تستخدم الإدارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والاجراءات كلما ارتفعت خبرته وكفاءته •

تلك اذن هي خصائص التنظيم البيروقراطي كما رسمها ماكس ويبر في أوائل هذا القرن وهي تدل على اهتمامه بتقديم نظرية مثالية تحدد نمط العمل والسلوك في التنظيم المثالي ويصف مرتون (١) Merton نظرية البيروقراطية لماكس ويبر بقوله :

« تحتوي البيروقراطية كما أوضح ويبر على تقسيم الأعمال المتكاملة تقسيماً واضحاً مع اعتبارها واجبات أساسية في المكتب • كذلك هناك نظام للرقابة والجزاءات تحدده القواعد والتعليمات ويعهد الى الشخص بواجبات وظيفية معينة بناء على المؤهلات الفنية التي يمكن التحقق من وجودها من خلال اجراءات رسمية وغير شخصية كالامتحانات مثلاً • وفي التنظيم الهرمي فان اعمال الخبراء المدربين تتم مراقبتها وتحكمها اجراءات وقواعد عامة تلغى الحاجة الى اصدار أوامر خاصة في كل حالة ويتطلب تطبيق تلك القواعد العامة أن يتم تصنيف المشاكل والموضوعات على أسس ومعايير محددة حتى يمكن تطبيق كل قاعدة على الحالات التي تصلح لها » • من هذا الوصف يتضح أن تفكير ويبر عن البيروقراطية يختلف تماماً عن المفاهيم الشائعة عنها والتي تربط بينها وبين انخفاض الكفاءة وجمود الاجراءات في الأجهزة الحكومية •

— مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي :

يتحدد مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي استناداً الى الخصائص السابق ذكرها على الوجه الآتي :

— أن شغل وظيفة في التنظيم البيروقراطي تعتبر « مهنة » Vocation ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب وخبرة تجبر الشخص على

(١) Merton R.K., Social Structure and Social Theory» Glencoe, Ill. ; The Free Press, 1949, pp. 151—152.

تخصيص وقته وجهده كله للعمل • كذلك فان اختيار الافراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات ، كما أن الوظيفة في التنظيم البيروقراطى تتخذ شكل الواجب duty بمعنى أن دخول الشخص للعمل فى وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله للالتزامات محددة فى مقابل الاستقرار الوظيفى وضمان العمل •

— يتمتع الموظف فى التنظيم البيروقراطى باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التى تحرم اهانة الموظف أو مخالفة أوامره • أى ان الموظف يستمد من عمله فى التنظيم البيروقراطى قيمة اجتماعية تزيد عن تلك التى يتمتع بها الافراد خارج التنظيم البيروقراطى • ويرى ويبر أن حصول الموظف على شهادة علمية ، وهى شرط من شروط التوظيف ، يساعد فى منحه هذه القيمة الاجتماعية حين يشغل وظيفة بيروقراطية • وتزيد تلك القيمة الاجتماعية للموظف كلما اشتد طلب التنظيمات البيروقراطية على الموظفين أصحاب الشهادات •

— يعين الموظف فى التنظيم البيروقراطى بواسطة سلطة عليا ، اذن يعتبر التعيين اساسا لاكتساب صفة الموظف البيروقراطى وبالتالي فان الشخص الذى ينتخب لأداء عمل معين لا يعتبر بيروقراطيا •

— يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفته مدى الحياة عادة ويتقاضى راتبا محددا كما يحصل على معاش ثابت عند التقاعد •

— يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفى •

كما نرى فان تحديد دور الموظف فى التنظيم البيروقراطى ينبثق من طبيعة هذا التنظيم ذاته • فالشخص مطالب بأداء واجبات محددة وهو يؤديها بطرق معينة تم تدريبه عليها ويخضع فى ذلك لرقابة واشراف المستويات الادارية العليا • والموظف البيروقراطى انسان مثالى يفصل بين حياته الخاصة وبين عمله فى التنظيم • وهو يتناول اجرا محددا لقاء قبوله للالتزامات وأعباء وظيفته • من ناحية أخرى فأساس التقدم الوحيد أمامه هو الترقى فى السلم الوظيفى وفقا للقواعد والاجراءات التى يحددها التنظيم •

دعائم التنظيم البيروقراطى :

يرى ويبر أن هناك عدة ظروف موضوعية تؤدي الى قيام التنظيم البيروقراطى هى :

- تطور الاقتصاد النقدى وامكانية دفع أجور ومرتببات نقدية للموظفين •
- توفر نظام ضريبى يسمح للجهاز البيروقراطى الحكومى بالحصول على دخل ثابت •

ويرى ويبر أن هذين العاملين متلازمان بمعنى أن وجود النظام الضريبي يتطلب ضرورة قيام الاقتصاد النقدي ويؤكد ويبر ذلك بأن درجة التنظيم في المجتمعات الحضرية أعلى منها في المجتمعات غير الحضرية والسبب في رأيه هو سيادة الاقتصاد النقدي في النوع الأول من المجتمعات واختفائه في الثاني . كذلك يرى ويبر أن ازدياد حجم العمل والأعباء في الدولة الحديثة من الأسس المشجعة لقيام التنظيم البيروقراطي .

مزايا التنظيم البيروقراطي :

ويرى ماكس ويبر أن الفرق بين التنظيم البيروقراطي المتكامل وبين غيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الإنتاج اليدوية البدائية . ويحدد ويبر مزايا التنظيم البيروقراطي في :

- الدقة .
- المعرفة الكاملة بالمستندات .
- السرعة .
- الاستمرار .
- الوضوح .
- الوحدة .
- الخضوع الكامل للرؤساء .
- تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية للعمل .
- تخفيض الاحتكاك بين الأفراد .

كذلك فإن التنظيم البيروقراطي يعطى الفرصة لتطبيق مبدأ التخصص الوظيفي والافادة من مزاياه .

ووفقا لفلسفة ماكس ويبر فإن النمط البيروقراطي من التنظيم لا يقتصر على الأجهزة والتنظيمات الحكومية أى ما يعبر عنه بمجال الإدارة العامة Public Administration ولكنه يسود كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ويقوم النموذج البيروقراطي لويبر على أساس الاعتقاد في مبدأ الرشد الذي يتخذ شكلين في تفكير ماكس ويبر :

- استخدام طرق وأساليب دقيقة لتحقيق أهداف محددة مع الدقة الكاملة في اختيار الوسائل بما يحقق الغايات .

— المنطق العلمى السليم فى تفسير الأمور وإدراك العالم المحيط ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية فى التفسير .

ان أسلوب ويبر فى وصف النموذج البيروقراطى يؤدى الى نمو الانسان بشكل مقيد محدود ، فالفرد فى التنظيم البيروقراطى يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويمارس واجبات بذاتها ويترك حريته له . وبالتالى فان حرية الانسان وسلوكه الشخصى يقيدهما نمط التنظيم ويحد من انطلاقهما وتطورهما ، وقد عبر ويبر عن خوفه من أن تؤدى زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطى فى التنظيم (رغم مزاياه التى تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى) الى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية .

والآن فى محاولة لتحليل وتقييم نظرية البيروقراطية لويبر يحسن أن نركز أهم خصائص التنظيم البيروقراطى كما وردت فى هذه النظرية :

- درجة عالية من التخصص الوظيفى وتقسيم العمل .
- هيكل هرمى للسلطة مع تحديد لمجالات النفوذ والمسئولية .
- سيادة العلاقات الموضوعية (غير الشخصية) بين أعضاء التنظيم .
- اختيار أعضاء التنظيم على أساس القدرة والمعرفة الفنية .
- التمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص وثروته .

وفى ضوء هذه الخصائص فان النقد الرئيسى للنظرية يتركز فى الآتى :

— اهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة وإغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للانسان الأمر الذى يؤدى الى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدى الى انخفاض كفاءة التنظيم بدلا من ارتفاعها .

— أن بعض المبادئ التى يقوم عليها التنظيم البيروقراطى قد تساعد على الاهمال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية .

— أن التركيز فى تطبيق مبدأ « الرقابة والإشراف » يؤدى الى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والتعليمات ، الأمر الذى يؤدى الى مزيد من الرقابة والإشراف وبالتالى المزيد من النتائج غير المتوقعة وفى النهاية يصل التنظيم الى موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيام بالأعمال الرقابية وترك الأهداف أو الأعمال الأساسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقى يتناسب مع تكلفة العمل الرقابى .

— هناك تناقض واضح بين خصائص التنظيم المثالي كما حددها ماكس ويبر ، مثال ذلك التناقض بين فكرة التدرج الهرمي في الرئاسة والادارة استنادا الى السلطة وبين فكرة الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين .

— نفث آخر يوجه لنظرية البيروقراطية هو أن نجاح التنظيم وفعاليته لا يتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية أو الداخلية له ، بل أيضا على العوامل والمؤثرات الخارجية ، ويعاب على ويبر أنه يرى التنظيم على أنه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر في بيئة ويتأثر بها .

ولكن هل تعنى هذه الانتقادات أن نظرية النموذج البيروقراطي المثالي غير صالحة تماما ؟ نستطيع الاجابة على هذا السؤال بأن هذا النموذج لا يصلح لوصف طبيعة العمل بتنظيم قائم ولكنه يصلح كأساس للمقارنة حيث تقارن التنظيمات الفعلية بهذا النموذج المثالي للتعرف على أوجه النقص فيها ومحاولة تلافيتها .

الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية :

بعد هذا الاستعراض لنظرية البيروقراطية كما قدمها ماكس ويبر ، فإننا نقدم الآن دراسة من نوع مختلف حيث نعرض لبعض الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية محاولين التوصل الى ملامح عامة للتنظيم البيروقراطي كما يبدو في الواقع بعيدا عن الاطار النظري .

ظاهرة البيروقراطية :

تختلف مفاهيم الكتاب والمفكرين حول البيروقراطية ، فالنسبة للبعض هي عملية الحكم (الادارة) عن طريق أجهزة متخصصة يعين فيها أفراد لاداء وظائف محددة حيث ينتظمون في شكل هرمي تقع في قمته قيادة التنظيم وتدرج بعد ذلك المستويات حتى القاعدة حيث يوجد صغار الموظفين الذين يكلفون بالتنفيذ دون أن تكون لهم سلطة اتخاذ قرارات ادارية . وعلى هذا يمكن تصور خصائص التنظيم البيروقراطي على الوجه التالي :

هناك تقسيم للوظائف على أساس تخصصي وتوزيعها في شكل واجبات رسمية على الأفراد ، كما أن هناك تدرج في السلطة ومستويات الاشراف ، وهناك نظام رسمي مقرر يحدد طبيعة الاجراءات وطرق اتخاذ القرارات في الحالات المختلفة ، كما تنعدم الناحية الشخصية في علاقة الموظف بعمله وبالجماهير التي يخدمها إذ يتوقع أن يؤدي عمله دون أي اعتبار للعلاقات الشخصية . ويذهب أنصار هذه النظرة الى أن التنظيم البيروقراطي في الشكل السابق وصفه هو التنظيم الأمثل لتحقيق الأهداف ، فكل شخص يعرف تماما واجبات وظيفته وعليه أن يؤديها بكل كفاية كما أن تدرج السلطة يضمن تركيز القرارات

فى المستويات العليا من الاشراف حيث توجد الخبرة والكفاءة . وقد لاقت تلك النظرة الى البيروقراطية هجوما من كتاب آخرين راحوا يؤكدون أن تلك المثالية فى التنظيم لا يمكن تحقيقها فى الواقع لأن هناك أثارا كثيرة غير متوقعة تنتج عن مثل هذا التنظيم مما يؤدى الى فشله وشكوى المتعاملين معه . كذلك نما الاتجاه الى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الاجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير . ولا شك أن هذا هو المفهوم الشائع لكلمة البيروقراطية حيث ترتبط فى الأذهان بصورة الموظف الحكومى الذى لا يملك سوى تطبيق القواعد الجامدة بحذافيرها ولا يملك أو لا يحاول التصرف وفق مقتضيات كل حالة . ويحدد كروزير (١) أنه يقبل هذا التعريف للبيروقراطية ويقوم بدراساتها على أساس أنها ظاهرة الروتين والمتعقد والجمود فى التنظيمات .

مشكلة الروتين :

الروتين من الكلمات الشائعة التى تعكس تعقد الاجراءات وجمود القواعد والقوانين بالأجهزة الحكومية . ولا شك أن كل منا يعانى بطريقة أو بأخرى بعض مظاهر الروتين فى اتصالاته بالأجهزة المختلفة ولكن ما هى مظاهر الروتين فى التنظيم البيروقراطى ؟

المظهر الأول :

هو عدم شعور العاملين بالانتماء الى تنظيم موحد وعدم ادراكهم لأهداف التنظيم العامة ، وفى بعض الأحيان قد تكون هناك تصرفات تعتمد الى افسال التنظيم بأن نرى الموظف غير مكترث بالمحافظة على ممتلكات المشروع مما يؤدى لضىاع أموال أو مستندات هامة . هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحدا من أخطر مظاهر الروتين والبيروقراطية إذ يمتد من فرد الى آخر حتى يعم المشروع بأكمله ويصبح كالداء الخطير لا يفيد فيه علاج .

المظهر الثانى :

جمود الروتين وانعزال الأفراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والأنانية .

(١) Crozier, M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago : The University of Chicago Press, 1964.

المظهر الثالث :

ومظهر آخر للروتين هو تركيز المسؤوليات وسلطة اتخاذ القرارات فى أيدى فئة قليلة فى أعلى المستويات الادارية بعيدا عن مجالات الاحتكاك اليومي بال جماهير واحتياجاتهم ، والنتيجة أن الاشخاص الذين يتعاملون مع الجماهير يوميا ويعهد اليهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لا يفيدون منها حيث أنهم لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات ، بينما أصحاب السلطة فى قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التى تساعدهم على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة . لذلك نجد أن الرئيس الذى يملك حق اتخاذ القرارات يعتمد على مرؤوسيه لامتداده بمعلومات غير صحيحة لاختفاء أخطاءهم أو مخالقاتهم للقواعد واللوائح واما بالمساومة حيث يحصلون على امتيازات غير عادية نتيجة لسيطرتهم على هذه الناحية الهامة .

مصدر الروتين :

يتساءل كروزيير عن مصدر الروتين فى التنظيم البيروقراطى وهل هو الصفات الشخصية للموظف ؟ ويحدد كروزيير اجابته بأن مصدر الروتين ليس الفرد فى حد ذاته ولكنه تأثير جماعة العمل وجو العمل على الفرد . اذ الموظف الجديد حين يأتى للعمل يواجه بتقاليد وعادات معينة اتفقت عليها الجماعة وتعارفت عليها منذ امد طويل وازاء هذا الموقف يكون أمام الموظف أحد حلين : اما أن ينصاع لتقاليد الجماعة والعرف الجارى العمل به وهذا شرط قبول الجماعة له كعضو بها ، واما أن يقاوم هذه التقاليد ويرفض الانصياع لها ومن ثم عليه أن يواجه غضب الجماعة ورفضها اياه كعضو بها وانعزاله عن مجموعة الزملاء وهذا ما لا يستطيع كثير من الافراد تحمله والنتيجة النهائية هى خضوع الفرد للجماعة وقبوله لتقاليدها كأساس لسلوكه فى العمل وسرعان ما تضم قائمة الروتين اسما جديدا .

وتزداد مشكلة الروتين تعقدا حين تتضح الحاجة الى معالجة مشاكل تعقد الاجراءات وصعوبة الاتصالات فتصدر مجموعة جديدة من القواعد والنظم هدفها التيسير والتبسيط ولكن مثل هذه القواعد والنظم الجديدة ستؤدى بالضرورة الى تغيير أنماط السلوك السائدة لذلك تواجه عادة بمقاومة من المختصين مما يؤدى الى فرضها بالقوة من مستويات الاشراف العليا وبالتالي تكون النتيجة مزيدا من المركزية والتعقيد .

ان المشكلة الحقيقية فى موضوع البيروقراطية هى عدم رغبة الموظف فى تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات ، اذ أن ذلك سوف يفتح الباب أمام المنافسة الشخصية والصراع من أجل التقدم وبالتالي يقلل من الاستقرار الذى يتمتع به الموظف الذى يحتوى بالقواعد واللوائح ويترك مخاطر المسؤولية ومتاعب السلطة لمن هم أعلى منه فى المستوى . ان الروتين يحمى الفرد من رؤسائه وزملاءه وبالتالي فلكل لديه الحافز على المحافظة عليه وتدعيمه .

آثار الروتين فى الأجهزة البيروقراطية :

تتضح آثار الروتين فى التنظيمات البيروقراطية فى انخفاض انتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية . وفى الغالب نجد أن الشكوى بين العاملين عامة من كمية العمل بغض النظر عن نوع أو طبيعة العمل ذاته . من ناحية أخرى تظهر آثار الروتين فى شكل انعزال اجتماعى ونقص أوامر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة .

الحلقة الجهنمية للبيروقراطية :

إن الروتين ونواحي الجمود والتعقيد فى النظم البيروقراطية إنما هى عناصر متداخلة لما يمكن أن يسمى الحلقة الجهنمية التى تنمو خلال مقاومة الفرد للقيود والقواعد التى تفرض فى النظم البيروقراطية . أن نظرية البيروقراطية فى إطارها الذى حدده ماكس ويبر تدعى أن النظام البيروقراطى هو النوع الأمثل للتنظيم وهو أكثر التنظيمات كفاية وانتاجية ، ولكن نتائج البحوث أثبتت أن هذا ليس صحيحاً ذلك أن التنظيم البيروقراطى محدود فى قدرته على التطور والتغيير .

ومن أمثلة الحلقة الجهنمية للبيروقراطية أن العاملين فى التنظيم البيروقراطى يظهرون تقديساً واجلالاً للقواعد والاجراءات بحيث يصعب عليهم التأقلم والتكيف مع المشاكل المطلوب حلها . وهذا يترتب عليه وجود هوة واسعة بين الجمهور وبين الإدارة البيروقراطية . إن جمود السلوك البيروقراطى وصعوبة التكيف مع الأحداث والصراع مع الجمهور كل هذا يزيد الحاجة الى الرقابة والقواعد والاجراءات التى بدورها تزيد من الجمود والمشاكل للجماهير وبالتالي فإن نتائج البيروقراطية غير المرغوب فيها تؤدى بذاتها الى مزيد من البيروقراطية الجهنمية . ومن ناحية أخرى فإن القرارات يعهد باتخاذها الى أناس مفروض فيهم الخبرة والعلم ويميل هؤلاء الى التخصص وتركيز جهودهم على الناحية التى يعملون فيها فقط . ومثل هذا التخصص الشديد ينتهى بالفرد الى ضيق الأفق وفقدان القدرة على تقدير مختلف العوامل التى قد تؤثر على مشكلة ما ولكنها تخرج عن دائرة تخصصه ، وهذا العجز من جانبه يدفعه الى التخفى وراء ستار التخصص فيزيد من الانزواء فى ناحية محددة وبالتالي يزيد من فشله وجموده وهكذا تدور الحلقة الجهنمية فى صورة مزيد من الفشل الذى يؤدى الى مزيد من التخصص الذى يؤدى بدوره الى فشل جديد وهكذا .

وقد حاول كروزير أن يحدد عناصر هذه الحلقة الجهنمية للبيروقراطية فى الآتى :

— القواعد التى تحدد بالتفصيل وظائف كل شخص فى التنظيم وتوضع دون أى اعتبار للعامل الشخصى . أنها تصف السلوك الذى يجب اتباعه فى كل حالة وتحدد من الذى سيقوم بأداء كل عمل ، كما تحدد مجالات الترقى والتقدم .

من مثل هذه القواعد قاعدة الترقية بالأقدمية أو التعيين فى الوظائف عن طريق مسابقة عامة . فى مثل تلك القواعد نجد أن شخصية الفرد وأمكانياته ليس لها مكان وبالتالي يضيع الحافز على الابتكار والعمل ، حيث أن مجالات التقدم

والترقى محددة مسبقا وليس هناك امكانية لتغييرها عن طريق الكفاءة الشخصية .
فى مثل هذه الحالة تنعدم سلطة الرئيس الفعلية على مرؤوسيه اذ يعتمد اعتماد
المرؤوس على رئيسه لمساعدته على الترقى والتقدم اذ لا يعدو دور الرئيس تطبيق
اللوائح والقوانين دون أن يكون له نفوذ شخصى .

— تركيز سلطة اتخاذ القرارات فى التنظيم البيروقراطى فى أيدي أناس يبعدون بحكم
مناصبهم عن ميدان العمل الحقيقى للتنظيم . ان سلطة اتخاذ القرارات ، وتفسيرها
وتفسير القواعد والقوانين كذا القدرة على تغييرها تتجه الى البعد عن مكان
تطبيق هذه القواعد . ان المركزية فى اتخاذ القرارات تؤدي الى الجمود حيث
لا يحصل متخذ القرارات على المعلومات اللازمة له . ان المركزية فى التنظيم
البيروقراطى تهدف الى منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب
أهوائهم الشخصية ولكنها فى الوقت ذاته تضعف الفرص أمام الأفراد للتصرف
حسب متطلبات الموقف ومن هنا ينشأ الجمود والشكوى من صعوبة الاجراءات
وتعقدها .

— العنصر الثالث من عناصر الحلقة الجهنمية للبيروقراطية هو انعزال فئات العاملين
المختلفة وخضوع الفرد لضغط الجماعة . ان التنظيم البيروقراطى يتألف من
مجموعة من المستويات الادارية موضوع بعضها فوق بعض دون أن يكون هناك
اتصالات كافية بينها . هذا الانعزال يجعل الفرد داخل كل مستوى أو طبقة معرض
لضغط غير عادى من زملائه فى نفس المستوى اذ يصبح هؤلاء الزملاء هم القوة
الوحيدة التى تفصل الفرد عن باقى التنظيم وحيث أن المنافسة بين أفراد المستوى
الواحد مطلوبة فان الطريقة الوحيدة للتمييز بينهم هى الأقدمية وبالتالي تنعدم
المنافسة بين أفراد المستوى الواحد وتصير المنافسة بين المستويات المختلفة .
فى ظل هذا الوضع يجب على الفرد الامتثال للقواعد والنظم والاجراءات والتقاليد
التي تضعها الجماعة التى يعمل معها . ان الجماعة تنمو فى محاولة لحماية
نفسها ضد الجماعات الأخرى وضد التنظيم بأكمله حيث أن انفصال المستويات
وانعزالها يجعل كل مستوى يفكر فى مصلحته الخاصة وينفصل عن أهداف
التنظيم كوحدة .

هذه العوامل تتفاعل وينتج عنها صعوبات وتعقيدات تنعكس على كفاءة التنظيم
وانتاجيته مما يؤدي الى تدعيم المركزية والقواعد الغير شخصية للعمل للبيروقراطية
وهما مصدرا عناصر الحلقة الجهنمية .

البيروقراطية الجديدة (١) :

يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الأربع التالية :

— ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لتجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى
charismatic leader ورغبة منهم فى المحافظة على أفكاره ومعتقداته يتحولون

(١) Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston, Brown and Co., 1967.

الى تنظيم بيروقراطى (حزب مثلاً) ويطلق ماكس ويبر على هذه العملية تعبير :
routinization of charisma (١)

- ينشأ التنظيم البيروقراطى من العدم بقرار من شخص أو مجموعة من الأشخاص لتأدية وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة ومطلوبة . ومثال ذلك أن يقرر جماعة من العلماء تكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم .
- قد ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلاً .
- قد ينشأ التنظيم بارادة بعض الأفراد الذين يروجون لفكرة أو عقيدة معينة .

وتتفق هذه الطرق الأربع فى الآتى :

- أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين فى بداية انشاءه مهما كانت الطريقة التى انشئ بها .
- أن التنظيم البيروقراطى يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمو السريع ، كما أن التنظيم البيروقراطى لا بد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء والاستمرار .

ويرى دونز أن الأسباب الرئيسية لنمو التنظيم البيروقراطى أو انهياره وكذلك التغيرات البعيدة المدى فيه مرجعها عوامل خارجية فى المجتمع أو البيئة المحيطة وليست عوامل داخلية بحتة . أى أن نظرية دونز تقبل فكرة النظام المفتوح أساساً لتعريف التنظيم البيروقراطى على عكس النظرية الكلاسيكية للبيروقراطية التى لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم وتعتبره نظاماً مغلقاً .

من ناحية أخرى فإن نظرية دونز تفترض أنه اذا كانت الغالبية من شاغلى الوظائف الرئيسية بالتنظيم البيروقراطى من نوعية معينة من حيث السلوك ، فإن التنظيم وسلوكه سوف يتصفان بخصائص هذا النوع من البيروقراطيين . ويستطيع التنظيم البيروقراطى أن يحتفظ بأفراد على مستوى عال من الكفاءة بين أعضائه حتى ولو كان يعانى من جمود فى النمو والاتساع ، اذا كان يزيد من الحوافز التى يمنحها لهؤلاء الأفراد .

كذلك يلاحظ دونز أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعية للنمو والاتساع وأنه كلما قدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :

- تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم واكتساب الخبرة .
- تنمو نظم من القواعد والاجراءات العامة التى تشمل معظم أنشطة التنظيم .

(١) Weber, M., The Theory of Social and Economic Organization Op. Cit., p. 363.

— يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التى أنشئ من أجلها الى المحافظة على بقاء التنظيم وضمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة .

— تميل نسبة الاداريين بالتنظيم الى الزيادة .

— يميل التنظيم ليصبح أكثر تحفظا الا اذا واجه فترات من النمو السريع او تغيرت الادارة العليا به .

— يتسع مجال الوظائف التى يقوم بها التنظيم .

ومن الاستنتاجات الهامة التى يخرج بها دونز من دراسته أن التنظيم الذى يتهده الغاء بعض الوظائف الأساسية ، يعتمد الى تنمية وظائف أخرى بديلة لكى يتمكن من البقاء والاستمرار .

وتحدد نظرية البيروقراطية الحديثة العناصر الآتية للتنظيم البيروقراطى :

— هيكل هرمى للسلطة الرسمية .

— هيكل رسمى للخطوط وشبكات الاتصالات فى التنظيم .

— نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية .

— هيكل غير رسمى من السلطة الى جانب الهيكل الرسمى .

— خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم .

— وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى .

— ولاء شخصى واندماج فى العمل خاصة بين رجال الادارة العليا .

ولا شك أن هذه الخصائص التى يذكرها دونز تختلف فى جانب أساسى منها عن خصائص التنظيم البيروقراطى كما حددها ماكس ويبر ، إذ نجد النظرية الجديدة تضم أفكارا تتسم كلها بقبول أثر العنصر الانسانى وطبيعة العلاقات الانسانية على السلوك التنظيمى .

ان الفارق الأساسى إذن هو أن نظرية البيروقراطية الحديثة قد أدخلت العنصر الانسانى والسلوك البشرى كمتغير أساسى من محددات السلوك التنظيمى ، كما أن اعتراف البيروقراطية الحديثة بالتنظيمات غير الرسمية informal يمثل انحرافا أساسيا عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية .

من ناحية أخرى تتضمن النظرية الحديثة عنصرا هاما من أن أجزاء التنظيم تتنافس مع بعضها البعض الأمر الذى يؤدى الى تغليب كل منها لأهدافها الخاصة على الأهداف العامة للتنظيم وبالتالي تقل الانجازات الكلية للتنظيم عن المستهدف .

كذلك تشير النظرية الحديثة للبيروقراطية الى أن التنظيمات التي تعمل فى بيئة تتصف بالتغير السريع المستمر وبعدم التأكد تميل الى الاعتماد وبدرجة كبيرة على التنظيمات والاجراءات غير الرسمية بها .

وهناك بعض الثغرات ونقاط الضعف التي تتصف بها البيروقراطية بصفة عامة
أهمها :

— يميل البيروقراطى الى تشويه المعلومات التي يرفعها للمستويات الاعلى فى التنظيم بأن يبالغ فى بيان المعلومات التي تصف انجازاته وكفاءته فى العمل ويقلل من أهمية المعلومات التي لا تتناسب مع مصالحه .

— يميل البيروقراطى الى التحيز فى صالح السياسات أو التصرفات التي تدعم مصالحه الخاصة أو تتفق مع مشروعاته ، ويعارض السياسات أو التصرفات التي لا تتفق ومصلحته .

— يتوقف اقدام البيروقراطى على تحمل المزيد من المسئولية وقبول الأخطار فى أداء عمله على ما اذا كانت هذه التصرفات سوف تساعد على تحقيق أهدافه الشخصية أم لا .

من ذلك نرى أيضا اختلافا أساسيا وجوهريا بين النظرية الحديثة للبيروقراطية وبين نظرية ماكس ويبر . فالأخيرة تنكر وجود تحيزات شخصية فى العمل البيروقراطى وتصف حالة من الفصل التام بين الواجبات الرسمية وبين المصالح الشخصية للبيروقراطى ، على حين تقدم النظرية الحديثة فروضا تؤكد سيطرة العوامل الانسانية الشخصية على السلوك التنظيمى . لذلك تشير النظرية الحديثة الى ظاهرة هامة وخطيرة هى احتمال وجود تعارض وتناقض بين أهداف التنظيم العامة وبين الأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم . وتوضح النظرية الحديثة أنه فى حالة وجود مثل هذا التناقض فان الحل سيكون بتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يهدد بانهار التنظيم البيروقراطى وفشله فى تحقيق أهدافه .

وتوضح النظرية الحديثة أن سلوك أعضاء التنظيم البيروقراطى يتحدد وفقا للتفاعل بين تكوينهم النفسى والاجتماعى من ناحية وبين ظروف وطبيعة العمل والتنظيم من ناحية أخرى . كذلك تفترض النظرية أن الموظف البيروقراطى الذى يتصف بالمبادرة والسلوك الابتكارى يميل الى أن يعانى من الاحباط والفشل أكثر مما يحتمل بالنسبة للبيروقراطيين الذين يهدفون الى مجرد البقاء والاحتفاظ بالأوضاع على ما هى عليه .

وبصفة عامة تعكس النظرية الحديثة للبيروقراطية أثر الدراسات السلوكية حيث تعترف بأن هناك اختلافا أساسيا فى دوافع واتجاهات وميول الأفراد العاملين بالتنظيمات البيروقراطية وتباين فى تركيبهم النفسى والاجتماعى بصفة عامة ، وأن الاختلافات والفروق الشخصية تنعكس على السلوك الانسانى داخل التنظيم . وبالتالي

فالنظرية الحديثة ترفض فكرة أن هناك نمط معين من السلوك البيروقراطي ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة stereotype وتفرق النظرية الحديثة بين خمسة أنواع من البيروقراطيين :

— المتسلقين climbers وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع والسلطة وبالتالي تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعاً لهذه المفاهيم والقيم التى يؤمنون بها .

— المحافظين conservers وهم يقدسون السهولة فى العمل والأمن والضمان security وبذلك فاقصى ما يسعون اليه هو المحافظة على القدر من القوة أو الدخل أو الهيبة الذى يحصلون عليه فعلاً ولا يسعون الى زيادته أو تعظيمه maximize كما يحاول المتسلقون .

— المتحمسين zeelots وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالي فهم يسعون الى القوة والسيطرة كهدف فى حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التى يؤمنون بها .

— الملتزمين advocates وهؤلاء يخلصون لمبادئ أعم وأشمل من المتحمسين . فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالي فهم فى سعيهم الى القوة إنما يعبرون عن رغبتهم فى التأثير على التنظيم ككل .

— السياسيين statesmen وهؤلاء يبدون اهتماماً بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرّون تفكيرهم فى حدود التنظيم فقط . وبالتالي فهم فى سلوكهم إنما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم

وبالرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فإن دونز يرى بأن التنظيم البيروقراطى فى حد ذاته عادة ما يضع ضغوطاً على أعضائه لتحويلهم جميعاً الى محافظين فى الأجل الطويل .

وفيما يختص بمشاكل الرقابة وأساليبها فى التنظيمات البيروقراطية فإن نظرية دونز تفترض ما يلى :

— أن جانباً كبيراً من النشاط والموارد فى التنظيم البيروقراطى لا يستغل فى تحقيق أهداف التنظيم .

— أنه من الصعب أن تتم مراقبة السلوك البيروقراطى مراقبة تامة .

— أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما قلت فاعلية الرقابة التى يمارسها أعضاء الإدارة العليا .

— أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما أصبح التنسيق بين أجزائه أقل وأسوأ .

- أنه كلما زادت جهود المشرفين فى الرقابة كلما زادت جهود المرؤوسين فى محاولة الافلات من الرقابة أو التغلب عليها .
- يترتب على الصراع بين المستويات والأجزاء المختلفة فى التنظيم انتقال السلطة والقوة الى المستويات الأعلى .
- أن محاولة الرقابة على التنظيم البيروقراطى الكبير تؤدى الى تعدد أجهزة الرقابة وتداخل أوجه نشاطها . ويعبر دونز عن ذلك بما يسميه « قانون ازدواج الرقابة » .
- هناك اتجاه متزايد للمبالغة فى حجم وعدد تقارير وبيانات الرقابة بغض النظر عن طبيعة وأهمية الأعمال موضع الرقابة .

الجمود التنظيمى :

ينشأ الجمود التنظيمى نتيجة لبعد المسافة بين المستويات الدنيا من التنظيم وبين المستويات الأعلى ، وبالتالي فكلما كبر حجم التنظيم ، كلما أدى ذلك الى ابتعاد مراكز اتخاذ القرارات عن مراكز التنفيذ الفعلى الأمر الذى يقلل من حرية المستويات الدنيا فى الحركة ويخفض من قدرتها على التصرف ، كذلك تتجه عملية اتخاذ القرارات الى البطأ واستنفاد وقت أطول . وينعكس هذا فى شكل جمود فى العمل وبطء فى الإجراءات . يتضح اذن من هذا العرض للنظرية الحديثة للبيروقراطية مدى اختلافها عن نظرية ويبر . والمصفة الأساسية التى تميز هذه الاتجاهات الحديثة فى دراسة البيروقراطية هى ادخال العنصر البشرى والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطى .

نظريات التقسيم الإدارى : Theories of Departmentalization

بعد ثبوت فشل نظرية البيروقراطية فى تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمى بدأ تيار جديد من التفكير فى موضوع التنظيم ينمو ويقوى . وقد عبر كتاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذى نطلق عليه اسم نظريات التقسيم الإدارى .

وتشارك نظريات التقسيم الإدارى (أو الإدارة الإدارية) نظرية البيروقراطية خصائصها العامة من حيث التركيز على العمليات الداخلية للتنظيم ، والاهتمام بمظاهر الأداء المادى أو الفسيولوجى للعمال أى نظرتهم الى العمل من الناحية الفسيولوجية أساسا وليس من الناحية الانسانية .

والمشكلة الأساسية التى اهتمت بها نظريات التقسيم الإدارى هى الآتية :

أخذا فى الاعتبار أن للتنظيم هدفا معينا يسعى للوصول اليه ، فانه من الممكن تحديد وحدات العمل الضرورية لتحقيق هذا الهدف وتتضمن تلك الأعمال عادة أنشطة مختلفة فى مجالات الانتاج والخدمات . كذلك تنطوى تلك الأعمال على أنشطة رقابية وإدارية مختلفة تهدف الى التنسيق بين وحدات العمل المختلفة وتأتى بعد ذلك عملية تجميع تلك الوحدات من العمل فى وظائف ، ثم تركيب الوظائف فى وحدات إدارية

صغيرة وتجميع الوحدات الادارية الصغيرة فى وحدات ادارية اكبر وهكذا الى ان تصل بالتنظيم الى عدد من الادارات العليا أو الرئيسية .

والمعيار الأساسى الذى تستخدمه نظريات التقسيم الإدارى هو أن تتم عمليات التنظيم تلك بشكل يجعل نفقات العمل والاداء أقل ما يمكن . وعلى هذا الأساس فان نظريات التقسيم تعطينا الأسلوب التقليدى أو الكلاسيكى فى التنظيم Organizing والذى يتلخص فى الخطوات الآتية :

— تحديد الهدف .

— تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف .

— تجميع الأعمال أو الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة فى وظائف (Jobs)

— تجميع الوظائف المتماثلة أو المتكاملة فى أقسام sections

— تجميع الأقسام المتشابهة أو المتكاملة فى ادارات departments

وتنظر نظرية التقسيم الى القسم أو الادارة (department) باعتباره مجموعة من الأنشطة ينبغى إعادة توزيعها على الأفراد العاملين بالقسم أو الادارة وهنا تمثل مشكلة التوزيع Assignment Problem ركنا أساسيا من أركان النظرية حيث تنص على أنه فى حالة التنظيمات التى تتخذ شكلا هرميا فان أى عمل يجب أن يحتوى على أنشطة تتعلق بادارة واحدة فقط وهى الادارة التى يعمل بها الفرد القائم بالعمل .

وقد حددت نظرية التقسيم الإدارى أنه يمكن توزيع الأعمال على أجزاء التنظيم استنادا الى المعايير الآتية :

Purpose	— الهدف أو الغرض
Process	— المرحلة أو العملية
Person	— الفرد
Place	— المكان

ويرى جوليك (١) أن معيار التقسيم المناسب يختلف من تنظيم الى تنظيم آخر بحسب الظروف السائدة والنتيجة المرغوبة .

يتضح لنا إذن أن نظريات التقسيم الإدارى تركز على عملية تقسيم التنظيم الى ادارات وبالتالي فهى تهتم بعنصر التخصص specialization وتكوين الهيكل التنظيمى . ولايزال هدف الكفاءة هو ما تسعى نظريات التقسيم الإدارى الى تحقيقه ولكن تركيز النظرية هو على أساليب ووسائل تحقيق الكفاءة . وفى هذا الصدد تحدد النظريات عددا من المبادئ التى يجب اتباعها مثل مبادئ وحدة الأمر ، وتحديد نطاق الاشراف ، وتعادل السلطة والمسئولية ، وغير ذلك من مبادئ التنظيم التقليدية .

(١) Gulick, L. and Urwick, L. (eds.) Papers on the Science of Administration. N.Y. Institute of Public Administration, 1937.

الفصل الثالث

النظم الادارية

يقصد بالنظام الادارى ذلك الكيان المتكامل الذى يمثل الاطار العام للعمل الادارى فى مجتمع ما . والنظام الادارى Administrative System يمثل تركيبا معقدا يتكون من اجزاء متعاونة ومتفاعلة بحيث تتحدد الكفاءة الكلية للنظام فى ضوء التفاعلات بين اجزائه وتختلف باختلاف مستويات الكفاءة لكل منها .

ان هذا التصور للنظام الادارى يعتبر أن العمل الادارى فى مجتمع ما (أو فى أى جزء من اجزاء المجتمع) هو محصلة للتفاعل بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاما فرعيا Sub-system فى النظام الادارى الأكبر .

وبذلك فان فهم وتحليل الادارة فى مجتمع ما (أو قطاع أو وحدة منه) والقدرة على التعرف على ما يجرى من أنشطة وما يتخذ من قرارات يحتاج الى دراسة شاملة ومتكاملة لأبعاد النظام الادارى جميعا . ومن ثم نجد الاتجاه الحديث فى الدراسات المقارنة هو نحو الدراسة الشمولية Comprehensive Study التى تتناول بالوصف والتحليل والمقارنة ما يلى :

- الاطار العام للنظام الادارى .
- مكونات النظام الفرعية .

ونحن نستهدف الآن عرض تصور مبدئى لأبعاد النظام الادارى بصفة عامة مجردة Abstract .

يتكون النظام الادارى أساسا من عدة عناصر هي :

Philosophy	— فلسفة النظام
Structure	— هيكل النظام
Systems and Rules	— النظم والقواعد
Procedures	— الاجراءات والعمليات
Personnel	— الأفراد
Technology	— المستوى الفنى للنظام

— ويقصد بفلسفة النظام تلك المجموعة من المفاهيم والأفكار والمعتقدات الأساسية التي تحكم النظام الإداري كله وتحدد مساراته وتوجه العمل الإداري . فهذه الفلسفة ستكون أساس تقسيم السلطات وتوزيع المسؤوليات في النظام الإداري . كما ستكون هي أساس تحديد مراكز اتخاذ القرارات . وتعين الفلسفة الإدارية أسس التقسيم الإداري والتنظيمي ، ومعايير الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات وأنماط السلوك الإداري المتوقعة من المسؤولين في مواقع العمل المختلفة .

وتستمد الفلسفة الإدارية عناصرها من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع ، كما تعكس درجة التقدم أو التخلف الاقتصادي والثقافي .

وفي قليل من الحالات تتبلور هذه الفلسفة الإدارية في نصوص مكتوبة أو وثائق متكاملة (١) ، ولكنها في أغلب الأحيان تكون غير مدونة وتمثل نوعاً من العرف والتقاليد الإدارية أكثر منها دستورا ثابتاً ومحدداً . وبذلك فإن دراسة الفلسفة الإدارية لمجتمع معين (أو قطاع أو مشروع ما داخل المجتمع) تحتاج دائماً إلى تحليل مصادر متنوعة من البيانات وتتبع أقوال وأعمال القادة الإداريين ودراسة قراراتهم وأساليبهم في العمل ، كل ذلك لاستخلاص ما يمكن اعتباره فلسفة إدارية .

ونحن نجد أن تحديد الفلسفة الإدارية الحاكمة للنظام الإداري هي الخطوة المنطقية الأولى في التعرف على النظام وفهم مكوناته وأسس تركيبه وحركيته كذلك فإن تتبع ما يطرأ على الفلسفة الإدارية من تغيير أو تطور يسهم في التنبؤ بما سيحدث من تحولات تنظيمية وإدارية في المجتمع .

ولعلنا نعتقد أن ما يتردد في مصر الآن عن « الانفتاح » يمثل بداية لفلسفة إدارية يمكن أن تتكامل لتكون مرشداً هاماً في أحداث التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية المستهدفة .

وجدير بالذكر أن الفلسفة الإدارية للمجتمع كثيراً ما تتداخل مع فلسفته الاقتصادية أو الاجتماعية (كما هو الحال في الدول الشيوعية حيث يعتبر الفكر الماركسي هو أساس الفلسفة الإدارية والاقتصادية) . كذلك قد تستمد الفلسفة الإدارية جانباً أساسياً من مفاهيمها من العقيدة الدينية التي يؤمن بها المجتمع . ولقد كان المجتمع الإسلامي الأول مثال جيد على تأثير الإدارة بأحكام الدين .

(١) مثل على ما يمكن اعتباره فلسفة إدارية مدونة ما يصدر عن بعض الأحزاب العقائدية في دول العالم الاشتراكي من مواثيق تتضمن أسس ما يراه الحزب من مفاهيم لتنظيم الأعمال الإدارية في الدولة .

— أما هيكل النظام فانه تعبير يشير الى البناء التنظيمى العام وأسلوب تقسيمه قطاعيا ومستويات تقسيمه رأسيا : مثال ذلك أن الهيكل الإدارى العام فى كثير من دول العالم ينقسم الى قطاعات رئيسية ثلاث هى :

- قطاع الادارة العامة (الحكومة المركزية) .
- قطاع الادارة المحلية .
- قطاع الأعمال .

كذلك قد تختلف المستويات التنظيمية فى الهيكل العام للنظام الإدارى فحيث نجد فى بعض النظم تداخلا أو تباعدا بين المستويات التنظيمية يمكن أن نتصور التقسيمات الرأسية الأساسية الآتية فى أغلب النظم الإدارية فى العالم الحديث :

- مستوى الرئاسة (قيادة الدولة) .
- مستوى القرار التخطيطى (الوزراء ومن فى حكمهم) .
- مستوى القرار الاجرائى (وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم) .
- مستوى القرار التنفيذى (مديرو العموم ومن فى حكمهم) .
- مستوى الاشراف المباشر (رؤساء الوحدات التنفيذية) .
- مستوى التنفيذ .

هذا ويمكن تصور انقسام كل من المستويات السابقة الى مستويات فرعية داخلية بحسب نطاق الاشراف المناسب وطبيعة النشاط . ومن الأمور الجديرة بالاهتمام أن كثيرا من الدراسات الادارية المقارنة فى الدول النامية تضع تركيزا خاصا على هذا العنصر فى النظام الإدارى . كما أن أغلب محاولات تطوير واصلاح النظام الإدارى فى هذه الدول يتجه أول ما يتجه الى محاولة اعادة تشكيل وبناء الهيكل .

— النظم والقواعد هى العنصر الثالث فى النظام الإدارى لمجتمع ما . وتلك النظم تحتوى مجموعات القوانين واللوائح والتعليمات التى تتخذ أساسا فى الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات . وتمثل تلك القوانين واللوائح المعايير التى يجب أن يتبعها الإدارى حين يمارس نشاطا معيناً . وتتمسك كثير من النظم الادارية فى الدول النامية بحرفية هذه القواعد وتعتبرها هدفا فى حد ذاته الأمر الذى ينعكس فى صورة تجمد للعمل الإدارى وتعقد فى إجراءاته وارتفاع تكلفة الأداء بصفة عامة . ولعل الشكوى الأساسية فى تلك الدول هى تخلف القوانين وتناقضها وعدم تناسبها مع طبيعة الظروف والأوضاع السائدة ، وعدم القدرة على احداث تطورات متعادلة فيها تتمشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء المحلية منها أو الخارجية .

ولذلك نجد أن من أهم مداخل الإصلاح الإدارى فى الدول النامية ذلك المدخل القائم على أساس أحداث تعديلات واصلاحات تشريعية تستهدف تجديد القوانين وتطويرها بما يتوافق مع الأوضاع السائدة فى المجتمع من ناحية ، وبما يهيئ مناخا افضل للتطوير الإدارى من ناحية أخرى .

— وتشكل مجموعة الاجراءات عنصرا رابعا فى النظام الإدارى وهو من العناصر ذات الأهمية الخاصة حيث يتحدد النمط العام لكفاءة النظام بحسب فعالية الاجراءات وبساطتها . وتناسب تكلفتها من الوقت والجهد البشرى والمال مع العائد منها . ومجموعات الاجراءات هذه تمثل فى كثير من الدول النامية نقطة اختناق رئيسية تتسبب فى تعويق الأداء وارتفاع تكلفته حيث تتكون الاجراءات من تراكمات تاريخية لم تكن محلا للدراسة أو الاختبار . ومن ثم تنصب جهود الإصلاح الإدارى عادة على محاولة تبسيط الاجراءات وتطويرها بحيث تحقق أهدافا واضحة ومحددة . والفكر الإدارى فى الدول النامية (أو المتخلفة) يتجه عادة نحو تقديس الاجراءات واعتبارها غاية فى ذاتها ، بينما الاجراءات فى النظم الإدارية المتقدمة هى مجرد وسائل وأدوات لتحقيق غايات إدارية معينة .

— وثمة عنصر آخر هو الأفراد الذين يشغلون وظائف النظام الإدارى على اختلاف مستوياتها وأهمياتها النسبية . ولقد اختلفت النظرة الإدارية نحو أفراد النظام الإدارى على مر السنوات ، فقد كانت نظرية البيروقراطية تعتبر أن الفرد هو أداة رئيسية فى التنظيم البيروقراطى يجب أن يتصف بمواصفات محددة تكون هى أساس اختياره للوظيفة . والبيروقراطى طبقا لنظرية ماكس ويبر يجب أن يتجه كلية نحو العمل وهو يفصل بين حياته العامة وحياته الخاصة — ومن المفترض أنه يشغل وظيفته مدى الحياة حيث يحدد له التنظيم سلطاته وواجباته وفقا لتسلسل إدارى محدد . ثم جاءت نظريات الإدارة العلمية لتؤكد تلك النظرة الآلية للفرد الى أن تطورت هذه النظرة تحت تأثير نظرية العلاقات الانسانية والعلوم السلوكية الحديثة .

وانطلاقا من الاقتناع بأهمية العنصر البشرى فى النظام الإدارى ، وخاصة المستويات القيادية من الأفراد ، فقد تركزت جهود الإصلاح والتطوير الإدارى فى كثير من الدول النامية فى محاولة اعداد وتدريب هذه القيادات الإدارية .

— وأخيرا ، فإن المستوى التكنولوجى المستخدم فى النظام الإدارى يمثل عنصرا هاما يحدد بالتفاعل مع العناصر الأخرى مستوى كفاءة النظام كله . ويقصد بالمستوى التكنولوجى درجة استخدام الأساليب والطرائق الإدارية العلمية الحديثة مثل أسلوب الموازنات التخطيطية ، وأساليب بحوث التسويق والاختيار العلمى للأفراد وتخطيط القوى العاملة الى آخر تلك الأساليب المتطورة التى تبلورت فى نهاية الستينات فى الاستخدام الواسع النطاق للحاسبات الالكترونية فى مختلف أوجه النشاط الإدارى .

تلك كانت عناصر النظام الإدارى وسوف نعرض فيما يلى لبعض نماذج من الانظمة الإدارية لمحاولة تجسيد هذه الأفكار السابقة .

الأنظمة الإدارية الكلاسيكية - فرنسا وألمانيا :

يطلق على الأنظمة الإدارية في كل من فرنسا وألمانيا نظام كلاسيكي نظرا للتطابق الشديد بين كل منها وبين النموذج البيروقراطي الاساسى لماكس فيبر Max Weber . وبرغم التطورات السياسية العنيفة التى مرت بكل من الدولتين منذ القرن الثامن عشر الا أن النظام الإدارى بكل منهما لم يتغير كثيرا فالنظام الإدارى الذى قام فى فرنسا مثلاً لخدمة الملكية قد تحول ولاءه الى الأمة ذاتها بغض النظر عن شكل نظام الحكم (١) .

ولقد لعبت النظم الإدارية البيروقراطية فى فرنسا وألمانيا دورا هاما فى وضع السياسات العامة للدولة وتخطيط برامجها . وقد كان هذا الدور الهام نتيجة طبيعية لتوحيد البيروقراطية وحاجة الأنظمة السياسية التابعة الى الاعتماد على البيروقراطية القائمة ذات الرسوم والسيطرة والقدرة على تسيير الشؤون العامة ، ومن ثم أصبحت البيروقراطية الحكومية فى موقف يمكنها من التأثير على الاجهزة السياسية حيث استطاعت بصلاحياتها واستمرارها أن تعوض القيادة السياسية الضعيفة والمتغيرة .

وتتميز البيروقراطيات الكلاسيكية فى فرنسا وألمانيا بالسمات العامة المميزة للنموذج البيروقراطى التقليدى وأهمها :

— اعتبار الموظف العام عضو فى هيئة تمثل الدولة وتتوحد معها ومن ثم فهو يتحدث باسم الدولة ويعمل لصالحها الأمر الذى يجعله يميل الى اعتبار نفسه مالكا لقدر من السيادة على الآخرين .

— أن الخدمة العامة تمثل خط وظيفى مستمر للموظف Career ويرتبط الدخول فى سلك الخدمة المدنية بالنظام التعليمى ويتناسب المستوى الوظيفى مع درجة التأهيل العلمى للموظف .

— يمثل اعداد الفرد للخدمة المدنية جزءا هاما من النظام الإدارى ، ففي فرنسا توجد المدرسة القومية للإدارة التى أنشئت سنة ١٩٤٥ م Ecole Nationale d'Administration وفيها يدرس الطالب لمدة أربع سنوات نظريا وتطبيقيا ليتم اعداده لوظائف الإدارة العليا فى الدولة . أما فى ألمانيا فيتم تدريب الموظف داخل الخدمة لمدة ثلاث سنوات ونصف قبل أن يؤدى الامتحان النهائى الذى يؤهله للتعيين فى الوظائف الإدارية العليا .

— تكفل الخدمة العامة للموظف ضمانات أساسية منها العمل المستقر والترقيات المقيدة بقواعد موضوعية كذلك توجد ضمانات واضحة ضد فصل الموظف .

(١) بدأت فرنسا تشهد بداية لتحولات إدارية واضحة فى عهد الرئيس الحالى فرنسوا ميتران حيث يتهجه الى تأكيد لا مركزية الإدارة وتنشيط الحكومات المحلية .

ان السمة الغالبة فى النظم الادارية الكلاسيكية هى وضوح نمط التفكير البيروقراطى الذى يعتمد بدرجة كبيرة على توفر نظم واجراءات مرسومة بدقة تحدد مسار العمل الادارى وتحكم القائم بالعمل وترشده .

واذا حاولنا تبين اهم عناصر النظام الادارى بالنسبة لهذه النظم الكلاسيكية ورتبناها من حيث الاهمية النسبية لوجدناها كالاتى :

— يأتى عنصر الهيكل فى المرتبة الاولى من الاهمية حيث تركز النماذج البيروقراطية التقليدية على اقامة البناء التنظيمى الرسمى Formal Structure

— ويأتى عنصر النظم والقواعد فى المرتبة الثانية نظرا للتركيز الذى توليه النماذج الكلاسيكية لفكرة « القاعدة » فكل شئ فى التنظيم البيروقراطى تحكمه وتنظمه قواعد ولوائح وقوانين ضمانا للوجدة فى التفكير والنمطية فى الأداء .

— بعد ذلك يحتل عنصر الاجراءات مرتبة تالية فى الاهمية والاجراءات (أى الروتين Routine) فهو سمة أساسية فى التنظيم البيروقراطى تسبب كثيرا مما يوجه اليه من انتقادات حيث تتحول الى غاية فى حد ذاتها وتصل الى درجات من الجمود حين يصر الموظف البيروقراطى على تطبيق نص القاعدة والالتزام بحرفية التسلسل الاجرائى دون مراعاة للظروف المتغيرة .

ولاشك أن النظم الادارية الكلاسيكية تتضمن العناصر الثلاثة الباقية (الفلسفة ، الأفراد ، التكنولوجيا) ولكنها لا تمثل جانبا كبيرا من الاهتمام ومن ثم لا تشكل خطورة كبيرة فى تحديد كفاءة النظام الادارى العام .

النظم الادارية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى بريطانيا :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أكثر دول العالم تقدما فى المجال الادارى ، كذلك فان بريطانيا تتمتع بنظام ادارى وان يكن أقل تقدما من مثيله فى الولايات المتحدة ، الا أنه يعتبر متقدما بالقياس الى النظم الادارية فى غيرها من دول العالم الغربى .

ولقد اخترنا الجمع بين بريطانيا والولايات المتحدة برغم ما بينهما من اختلافات لأنها بعكس فرنسا وألمانيا يتسم تاريخهما السياسى بالثبات النسبى فالظروف قد سمحت لهما بتطوير مؤسساتهما السياسية بدون هزات عنيفة أو تغييرات مفاجئة . فقد حققت بريطانيا تكاملها السياسى فى بداية القرن السابع عشر ، والتراث السياسى للولايات المتحدة يرجع فى كثير منه الى بريطانيا ، ولقد أطلق اسم الثقافة المدنية على السمات السياسية التى يشتركان فيها ، وتوصف بأنها ثقافة مساهمة وجماعية تركز على الاتصالات والأقناع ، ثقافة تسمح بالتغير دون عنف ، ومادامت الثقافة السياسية والهيكل السياسى على توافق فان النظام السياسى يتسم بالاستقرار والشرعية .

وقد كان نتيجة هذا النمط المتدرج من التطور السياسى على الادارة العامة أن تمكن النظام الادارى من أن يتشكل تدريجيا بطريقة تعكس التغييرات السياسية وتتلائم معها ولكن كان للنظام السياسى فى كل ذلك كامل التحكم ، ولم يحدث مرة أن دعى الجهاز الادارى ليضطلع بالأعباء الكاملة للحكم بسبب انهيار فى الجهاز السياسى . وكان لهذه الخلفية آثار عميقة على تكوين البيروقراطيات البريطانية والأمريكية وصفاتها السلوكية ودورها السياسى ، وبالمقارنة بفرنسا وألمانيا نجد أن الخدمة المدنية فى بريطانيا وأمريكا قد تأخرت طويلا فى أن تتسم بالمهنية وبالصفات الهامة الأخرى للنمط التقليدى للبيروقراطية ، فلم يصبح الاختيار لها على أساس الجدارة فى بريطانيا الا فى أواسط القرن التاسع عشر أما فى الولايات المتحدة فلم يحدث الا اصلاح جزئى فى ١٨٨٢ لتصبح على أساس تنافسى ، ولم تصبح البيروقراطية ذات صلاحية فى الدولتين الا بعد أن قررت الأجهزة السياسية فيهما ضرورة ذلك .

وفى مثل هذه الثقافات السياسية ينظر المواطنون الى البيروقراطية على اعتبارها تقوم بدور الخدمة وتخضع لرقابة سياسية حازمة مهما كانت خبرة البيروقراطى ومهما كان تدخله فى دراسة البدائل السياسية ، غير أنه داخل هذا الاطار يبدو أن للخدمة البريطانية ميزة فى المكانة عن الأمريكية وإن كانت توجد شواهد على أن الثغرة بينهما تضيق بفقد الخدمة البريطانية لبعض مكانتها وكسب الأمريكية لمزيد منها .

وتوجد كذلك فروق فى التكوين وفى العمل ، فالخدمة المدنية البريطانية تفضل فى الاختيار للوظائف العليا أن يكون على أساس اختبارات تنافسية فى عديد من الموضوعات تتوازى مع ما يدرس فى الجامعات لخريجها ، بينما التقليد الأمريكى يضع اختبارات متخصصة وعملية تتطلبها مواصفات الوظائف . والسلك الوظيفى فى بريطانيا يقيد الى أكبر حد تنقلات الأفراد من وإلى الأجهزة الحكومية وغير الحكومية بينما مثل هذا التحرك فى الولايات المتحدة ميسر بل يقابل بالتشجيع . وهذه الصفات مع طبيعة أكثر انفتاحا للمجتمع الأمريكى ومع تسهيلات أكبر للدراسة العليا قد جعل البيروقراطية فى الولايات المتحدة أكثر تمثيلا للمجتمع .

وفى اطار البيروقراطية نجد أن البريطانيين قد حددوا معالم أولئك الذين يشغلون وظائف المسئولية الادارية العليا وهم حوالى ٣٥٠٠ شخصا يعملون فى وضع السياسة والتوجيه والرقابات الادارية الخاضعة للإشراف الوزارى ويختارون ويديرون منذ حداثتهم لمثل هذه المسئوليات ، أما فى أمريكا فإن خلق طبقة من كبار الاداريين لهم بعض وليس كل سمات الطبقة الادارية البريطانية قوبلت بمقاومة شديدة لتعارض ذلك مع روح واحتياجات الخدمة المدنية الأمريكية

ويلعب كبار البيروقراطيين فى كل من بريطانيا وأمريكا دورا أساسيا فى وضع القرارات الحكومية ولكن على مبادئ مختلفة ، فالبيروقراطى البريطانى يعمل فى هذا المجال على أساس الحيدة والتجهيل فهو يقدم نصيحته للوزير المسئول سياسيا ولكنه ملتزم أن ينفذ باخلاص القرار الذى يصدر مهما كان اتجاهه . ومبدأ التجهيل يعنى حماية القيادة السياسية له بعدم الكشف عن النصيحة التى تقدم بها وهذا النظام

يخفى عن الرأى العام مدى وطبيعة دور البيروقراطى فى وضع السياسة ولكنه يسمح له بالعمل فى هذا المجال تحت التوجيه الوزارى .

أما فى النظام الأمريكى فالعلاقة بين الإدارى الكبير ورئيسه السياسى على كثير من الغموض ، فهو يقدم خدمة متخصصة ولكنه مرتبط بالقرار السياسى الذى يفضلته وقد يستدعى أمام الكونجرس ليدافع عنه فالخط بين البيروقراطية والسياسة غير واضح تماما ولكن هذا النظام يعتبر أقل انغلاقا وأكثر تنافسية بحيث أن رجل الإدارة الأمريكى الذى يخسب مكانة عالية ودائمة فى المجتمع هو ذلك الذى يكسر قنـاع التجهيل ويصبح شخصية جماهيرية .

الإدارة المجددة - اليابان :

فى قرن من الزمان استطاعت اليابان أن تتحول من مملكة أسيوية معزولة عن العالم الخارجى ولها طابعها الاقطاعى الى المجتمع الأسيوى الموحد المتقدم وفى هذا التحول لعبت البيروقراطية - مدنية وعسكرية - دورا قياديا .

كان ما يدعى « الاقطاع المركزى » الذى بدأ عام ١٦٠٣ قد أقام بيروقراطية مدنية لها سماتها الوراثية فاختيار البيروقراطيين كان يقتصر على العائلات الاقطاعية وكانت التعيينات والترقيات والفصل من اختصاص الرؤساء ، والسلطات والمسئوليات الوظيفية غير محددة وكان يسود نقص كبير فى الكفاءة ، ومن ثم جاء عام ١٨٥٣ ليعجل مجئ الأزمة التى قضت على هذا النظام تحت ستار استعادة الامبراطور لمركزه الشرعى ، وصاحب هذه الحركة تغيير فى نظام البيروقراطية إذ أصبح يحشد لها الأفراد الموهوبين ومن بينهم كثير من ذوى المكانة الاجتماعية المنخفضة ، وأصبحوا جزءا من ارسـتقراطية ذهنية تعرضت باحترام وتقدير للثقافة الغربية .

ثم حدثت حركة (ميدجى) الإصلاحية (١٨٦٧ - ١٨٦٨) وأدت الى دستور ١٨٨٩ وأرسى القائمون بحركة التجديد هذه مبدأ مشاركة السلطة بين الجماعات التى ظلت طويلا تنصارع عليها واحدى هذه الجماعات كانت تتكون من كبار البيروقراطيين المدنيين وذلك الى جانب باقى الجماعات من شاغلى الوظائف الحكومية المدنية والبيروقراطية العسكرية وزعماء الأحزاب السياسية المحافظة وممثلى رجال الأعمال والنبلاء . وبرغم أن هذه الحركة كانت تعمل على التجديد ، فإنها لم تكن تشجع إقامة نظام سياسى ديمقراطى واتخذت نموذجا لها ألمانيا الامبريالية فى تفضيلها للملكية والرقابة الارستقراطية التقليدية ونجحت فى كبت الاتجاهات نحو المساهمة الشعبية فى الحكم وحافظت على هذا النظام فى الوقت الذى تتقدم فيه الدولة اقتصاديا بمعدلات سريعة .

ثم أصبحت البيروقراطية فى وضع يمكنها من القيام بدور قيادى فى هذا الطراز من التجديد فتناول الإصلاح إدخال الاختيار عن طريق الامتحان فى ١٨٨٠ من بين

خريجي الجامعات وخاصة جامعة طوكيو الامبراطورية . ولم يكن البيروقراطي يهيىء كخادم عام بل كان ينظر اليه كخادم للامبراطور له مكانة سياسية واجتماعية عالية يحظى بها من ارتباطه الامبراطوري . ويرغم الجهود الاصلاحية التي بذلت منذ الحرب العالمية الثانية فلزال هذا التقليد يتحكم فيها .

وكان الدخول الى المراتب العليا للبيروقراطية محدود تقيد سلسلة من الخطوات التأهيلية وبرغم زيادة حجم الخدمة المدنية الى خمسة اضعافها ما بين ١٩٤٠ ، ١٩٦٠ فان البيروقراطية العليا تتكون من مجموعة صغيرة نسبيا لا تزيد عن أربعة الاف حيث لا يستطيع الوصول اليها سوى أبناء الطبقة العليا والطبقة الوسطى من القادرين على الاعداد التعليمي المطلوب . والخدمة سلك وظيفي يرتبط الفرد فيها بوزارة واحدة ، والنقل الأفقى يكاد يكون نادرا وهذا يجعل التعاون عبر الوزارات من الأمور العسيرة .

والبيروقراطي الياباني قد يستغرقه وضع القرارات السياسية وقد يدخل الى الحياة السياسية الفعلية فالنشاط السياسي جزء من التقليد البيروقراطي وقد قوى دور البيروقراطية نتيجة للضعف النسبي للسلطة التشريعية وللتقييد المتزايد للإدارة الحكومية وحاجتها الى خبرة البيروقراطية . ونتج عن ذلك وخاصة في السنوات الأخيرة ارتباط متزايد بين الخدمة المدنية العليا والحزب الديمقراطي الحر الحاكم وجماعات المصلحة خارج الحكومة ، لذلك يتهم قادة الحزب بالمسعى الى كسب التحكم في البيروقراطية باجراء الترقيات والتخفيضات على أسس حزبية ، كما أن قدرا كبيرا من الفساد يحكم العلاقات بين البيروقراطيين وأصحاب المصالح الذين يسعون الى التأثير على البيروقراطيين بوعود بوظائف شرفية بعد التقاعد وبهدايا عينية أو رشوى فعلية .

وفي السنوات الأخيرة كذلك زاد عدد أعضاء المجالس النيابية وعدد الوزراء من بين البيروقراطيين المتقاعدين وهم جميعا أعضاء في الحزب الديمقراطي الحر وهذا يعنى انهيار جزئى بين البيروقراطية وزعامة الحزب السياسى الحاكم مما يشير الى أن عددا من الطبقة البيروقراطية ينتمون الى الصفوة السياسية فى اليابان وأن البيروقراطية لاتزال جزءا هاما من هيكل السلطة الحاكمة وعلى ذلك فان اليابان سواء فى الماضى أو فى الحاضر قد أضفت على بيروقراطيتها العليا وضعا للسلطة السياسية المركزية يفوق ما يمنح للبيروقراطيات فى الدول المتقدمة الأخرى .

بعض الأنماط الإدارية الرئيسية فى الدول النامية :

تتميز الدول النامية Developing Countries بصفات خاصة تنعكس على النظم الادارية بها ، وفيما يلى اهم الأنماط الادارية السائدة فى هذا الجزء من العالم :

— ان النمط الأساسى للإدارة العامة منقول وليس أصيل ، فكل الدول بما فيها تلك التى تخلفت من الاستعمار الغربى قد حاولت أن تدخل بعض عناصر التجديد من

الإدارة البيروقراطية الغربية وعادة ما تصبغها في نموذج إداري قومي خاص بها ، أما الدولة التي كانت مستعمرة فإنها تشبه دون شك الدولة الأم ورغم استقلالها عنها ، فدولة كانت تستعمرها بريطانيا أو فرنسا أو الولايات المتحدة لها ميزة على دولة كانت تستعمرها إسبانيا أو البرتغال أو بلجيكا أو هولندا •

ويتضمن التراث الإداري الاستعماري سمة واضحة لها آثارها الباقية ، فالاستعمار البريطاني أو الفرنسي مثلا كان يضع النظام الإداري الذي يتلاءم مع متطلبات الحكومة المستعمرة أكثر من الحكومة الأم فقد كان أكثر سيطرة وترفقا ولا زالت هذه الآثار باقية في بيروقراطيات الدول الحديثة وهذا لا يعني أن الأنظمة المستعارة من الخارج تكون أقل ملاءمة من تلك التي كان يجب أن تنشأ داخليا وإنما يعني ضرورة تعديلها بعد الاستقلال وفقا للظروف المتغيرة ولتوجيهها نحو تحقيق أهداف التنمية •

— تفتقر البيروقراطيات إلى القوى البشرية الماهرة اللازمة لبرامج التنمية ولا يعني هذا أنها تفتقر إلى القوى البشرية العاملة ، بالعكس إنها تعاني من البطالة المقنعة وزيادة العمالة وإنما المقصود هو الافتقار إلى الإداريين المدربين الذين لهم قدرات إدارية ومهارات تطويرية وصلاحية فنية • ورغم أن هذا قد يعكس نظاما تعليميا غير صالح فإنه بالضرورة أيضا لا يعني نقصا في جملة الدرجات الجامعية ، فبلاد كبيرة كالهند ومصر مثلا تعاني فائضا ممن أهلوا لأعمال ليست في حاجة اليهم •

وهذه الثغرة بين العرض والطلب للمراكز الإدارية المسئولة لا يمكن تفاديها ولا يمكن علاجها إلا بجهود تدريبية مضيئة تتطلب وقتا طويلا ، ويرجع هذا النقص إلى أن الدول بعد استقلالها تتعجل الاستغناء عن الأجانب المدربين لتخليص بيروقراطيتها منهم في الوقت الذي لا تجد فيه من الوطنيين من يحل محلهم وقد يتعقد الأمر أكثر كما حدث في بورما وأندونيسيا حيث تبين أن الإداريين الوطنيين الذين خدموا أثناء الاستعمار قد لا يرغبون في البقاء أو قد يستغنى عنهم على اعتبارهم أدوات للاستعمار ولا يوجد حل قصير الأجل لمشكلة القدرة الإدارية في معظم الدول الجديدة •

— وهناك اتجاه ثالث في هذه البيروقراطيات هو تأكيد اتجاهات غير انتاجية أي أن النشاط البيروقراطي يحقق أهدافا غير إنجاز البرامج ويشير (ريجز) (١) إلى ذلك بأنه تفضيل البيروقراطيين لاهتمامات ذاتية على اهتمامات عامة ويبدو هذا في أشكال عديدة من أكثرها بروزا الاستمرار في الأخذ بقيم من الماضي التقليدي في

(١) Riggs, Fred, Administration in Developing Countries. Boston : Houghton Mifflin Co., 1964.

هيكـل اجتماعى غير تقليدى كـالقيمة المرتبطة بالمكانة المبنية على السمات الشخصية وليس على الانجاز والتخلص من ذلك يتطلب ربط المكانة بالتفوق فى العمل وليس بالصـلات الشخصية .

وتتأثر عمليات ادارة الافراد بدرجة كبيرة بنفس هذه الاعتبارات ان برغم الأخذ بنظام الجدارة فان الاختيار البيروقراطى للوظائف ينحرف الى الاعتبارات الشخصية وبالمثل تتأثر عمليات كالتـرقيات واسناد الأعمال والفصل وغيرها من شئون الافراد فى الخدمة كما يشيع الفساد بـدرجات تتفاوت ما بين دفع مبالغ ضئيلة لصغار الموظفين لانهاء أعمال بسيطة الى مبالغ طائلة لرشوة كبار البيروقراطيين فى خدمات خطيرة .
واخيرا يوجد اتجاه شائع فى استخدام الخدمة العامة كبديل لبرنامج الضمان الاجتماعى أو وسيلة لتخفيف مشكلة البطالة وهذا دون شك أحد الأسباب التى تسبب فائضا ضخما بين صغار الموظفين .

الباب الثانى

هيكل الادارة العامة فى مصر

- الفصل الرابع : الانفتاح والادارة المصرية
- الفصل الخامس : الادارة الحكومية
- الفصل السادس : ادارة القطاع العام
- الفصل السابع : الادارة بالحكم المحلى

الفصل الرابع

الانفتاح والادارة المصرية

المعنى الدقيق للانفتاح :

اننا نتصور الانفتاح فى معناه الدقيق والعميق باعتباره اعترافا بقوانين الحركة الطبيعية فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء على الصعيد المحلى أو الخارجى . ونقصد بذلك أن الانفتاح فى حقيقته هو (ازالة القيود والمعوقات التى تعترض حركة المتغيرات الطبيعية فى المجتمع المصرى والتى تعوق بالتالى تقدم المجتمع نحو النمو الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والثقافى نموا طبيعيا متوازنا متصاعدا باستمرار) .

ان الانفتاح اذن هو عودة الى الطبيعة وابتعاد عن الأنماط والهيكل التنظيمية والأساليب والسياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى قصد بها فى مرحلة من تاريخنا أن تكون بديلا لعوامل الحركة الطبيعية . ولا بد أن نوضح ما سبق بكل دقة ، فليست دعوى الانفتاح بالمعنى المتقدم خروجاً على مفاهيم التخطيط أو الرقابة العامة لمجالات الحياة المختلفة ، ولا هى ترويج لمجتمع يفتقد الضوابط أو عوامل وقوى التنظيم والانضباط . وليست الحركة الطبيعية التى نقصدها هى الفوضى أو التضارب أو اطلاق التناقضات بين الأنشطة والجهود لعناصر المجتمع المختلفة . ولكن ما نقصده بالعودة الى الطبيعة هو أن تعاد صياغة التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى فى مصر بحيث تتاح لعناصر الانتاج ومصادر الثروة القومية (العامة والخاصة) وما يمكن أن يدعمها من الموارد الأجنبية ، أن تشارك فى استثمار الفرص الاقتصادية وتكوين الناتج القومى متحررة من القيود البيروقراطية ومتخذة الأنماط المتناسبة مع المنطق الاقتصادى والادارى السليم ، تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية وطبيعة العلاقات التى تعكس ظروف العرض والطلب والقيم الحقيقية لما تقدمه من انتاج أو خدمات . كل ذلك فى اطار من الاهداف والسياسات والخطط القومية الدقيقة التى تضيف عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة .

ان الانفتاح بمعنى أوضح وأدق هو العودة الى أنماط التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى التى تسمح بحرية الحركة الكاملة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الاهداف القومية ، متحررة فى ذلك من كل أشكال القيود البيروقراطية

والقانونية التي تعوق الانطلاق الاقتصادي وتضعف من الديمقراطية السياسية ومن ثم تشمل العدالة الاجتماعية وبالتحديد ، فإن الانفتاح يعنى فى تصورنا ما يلى :

● اطلاق قوى الانتاج الوطنى وطاقاته فى القطاع العام وتحريرها من قيود السلطة المركزية وأجهزة الرقابة المتعددة وتحميل قياداتها المسئولية كاملة وتفويضها الصلاحيات المتناسبة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية القومية المحددة لها مسترشدة فى ذلك بالمعايير الاقتصادية والادارية السليمة ومراعية الظروف والأوضاع المتغيرة للبلاد ، ومن ثم تتم محاسبة الادارة ومسئوليتها بقدر الانجازات والنتائج المحققة .

● اطلاق قوى الانتاج الوطنى ومصادر الثروة للرأسمالية الوطنية واثاحة الفرصة لها للمشاركة الايجابية فى دعم الاقتصاد القومى وتحقيق معدلات النمو فى قطاعات الانتاج والخدمات التى تتناسب وطبيعة المبادرات الخاصة ، واعتبار القطاع الخاص الوطنى مكملاً للقطاع العام وليس منافساً له والتحرر من عقدة الخوف من الاستغلال أو السيطرة الرأسمالية .

● اطلاق الطاقات الكامنة فى المؤسسات والهيئات والأجهزة العاملة فى قطاعات الخدمات بالدولة وتحريرها من السلطة المركزية للدولة ورفع الوصاية الحكومية عنها واثاحة الفرصة لها للمساهمة فى حركة اعادة البناء الاجتماعى والثقافى والاقتصادى باعتبارها هيئات لها استقلالها الكامل وتحمل مسئولياتها بوضوح ، وذلك فى اطار خطط تشارك فى وضعها وفى ضوء سياسات تسهم فى صياغتها .

● اتخاذ المعايير الاقتصادية والادارية السليمة أساساً فى اختيار المشروعات الاقتصادية ومشروعات الخدمات ، والاعتماد على تلك المعايير فى تقييم الانجازات وتقرير الاستمرار فيها أو اشكال التغيير الواجبة لضمان التشغيل الاقتصادى لتلك المشروعات .

● الاعتماد على حركة العلاقات الاقتصادية والادارية الطبيعية فى ضبط التقديم الاقتصادى واثاحة الفرص لعوامل السوق (عرض وطلب) لاثارة القيمة الحقيقية لما يجرى من أنشطة واصدار الاحكام الموضوعية على كفاءة ما يتم من انجازات .

● تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكفيلة باستقطاب عناصر الانتاج الخارجية وتأمين مشاركتها فى تنمية الاقتصاد القومى بما يدعم الطاقات والموارد الوطنية ولا يتناقض معها . ومفهوم الانفتاح فى هذا الصدد لا يقتصر على استيراد رأس المال العربى أو الأجنبى ، ولكنه يتضمن أيضاً استقطاب الخبرة الادارية المتقدمة واستيعاب التكنولوجيا المتطورة واثاحة الفرصة كاملة لمواقع الانتاج والخدمات الوطنية أن تتفاعل مع حركة التقدم العالمى وتنصهر معها والابتعاد عن محاولات الحماية السلبية أو الدعم المظهرى لتلك المواقع بعزلها عن تيار المنافسة العالمية .

مما سبق يتضح أن مفهومنا عن الانفتاح يتميز بما يلي :

- أنه مفهوم شامل يستوعب كل مجالات وأبعاد العمل الوطنى ولا ينحصر فى مجال معين .
- أنه مفهوم يرتكز فى الأساس على دعم وتحرير الطاقات والموارد الوطنية أولا ثم يستعين بالطاقات والموارد الخارجية ثانيا .
- أنه مفهوم عقلانى يتحرر من الروابط الانفعالية أو القيم العاطفية التى تحسد من الرؤية الموضوعية للأمور .

أبعاد الانفتاح :

بناء على المفهوم السابق للانفتاح ، فإننا نتصور له أبعادا أساسية هى :

- الانفتاح الفكرى .
- الانفتاح الإدارى .
- الانفتاح الاقتصادى .

الانفتاح الفكرى :

ويأتى فى المقدمة بالنسبة لسياسة الانفتاح الشامل حيث ينتج عن الانفتاح الفكرى الفلسفة الجديدة التى سوف ترشد العمل القومى فى مساراته المستقبلية . وتتبع ضرورة الانفتاح الفكرى كبداية للانفتاح الشامل من الآثار السالبة والأوضاع غير الطبيعية التى سادت البلاد خلال سنوات الانغلاق . فقد وضع تماما مدى القصور الذى تتسم به كثير من المفاهيم والفلسفات التى حكمت مسار العمل القومى فى مصر لسنوات طويلة . ولقد كانت أوضاع الانغلاق التى سادت مصر نتيجة طبيعية لعدد من المفاهيم تسلمت الى فكرنا القومى وسيطرت على متخذى القرارات فى بلادنا دون أن يتم تقييمها موضوعيا أو اختبار الأسس والفروض التى بنيت عليها .

وعلى سبيل المثال ، فقد سيطرت على الفكر المزمى فى مصر مفاهيم اقتصادية أساسية منها :

- التصنيع السريع الشامل .
- العمالة الكاملة ومسئولية الدولة عن تحقيقها .
- الالتزام السياسى للقيادات الإدارية .

● مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات .

● تغليب الاعتبارات السياسية والاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية والادارية فى تشغيل القطاع العام .

ولقد كان لتلك المفاهيم آثارها الواضحة فيما آل اليه الاقتصاد المصرى (والمجتمع المصرى) عبر سنوات الانغلاق . لقد تمكنت هذه المفاهيم (وغيرها) بتأثير الأوضاع السياسية وصراعات مراكز القوى (أن تحيل الاقتصاد المصرى الى اقتصاد هرم يعتمد على القروض والتسهيلات الائتمانية ويرتبط بسلسلة من الاتفاقيات الثنائية مع دول الكتلة الشرقية جعلت تجارتنا الخارجية مجرد مبادلات حكومية لا تخضع الا لمنطق استغلال حاجتنا الى سلع ومواد استراتيجية وتنعamy عما نقدمه نحن لتلك الدول من سلع ومواد استراتيجية .

لقد تحول السواد الأعظم من المواطنين فى ظل هذه المفاهيم الى موظفين عموميين يعيشون على ما يحصلون عليه من أجور ومرتببات ، وخفت لديهم الدافع الشخصى للابتكار والانطلاق وانحصرت آمال الملايين منهم فى انتظار العلاوة أو الترقية وتحول القطاع العام الى مرتع خصب لتجارب غير المختصين الذين اتخمت بهم المؤسسات والشركات وفى أعلى المناصب تطبيقا لمفاهيم الالتزام السياسى وتفضيل أهل الثقة عن أهل الخبرة .

وعانى الاقتصاد المصرى من عشرات المشروعات التى تم اختيارها واقامتها تحت تأثير مفاهيم عقائدية اختلطت بالرغبة فى التصنيع السريع والنجاح الظاهرى مما نتج عنه طاقات عاطلة قدرت فى عام ١٩٧٦ بما يقارب ثلاثمائة مليون جنيه وخسائر فى التشغيل لم يتوفر أحد على حصرها حتى الآن (وان كانت فى تقديرنا تناهز الالف مليون من الجنيهات) .

لقد كانت السمة الأساسية للمفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التى حكمت العمل الوطنى خلال سنوات الانغلاق هى الانفعال الشديد بالشكل واهدار المضمون . والأمثلة على ذلك متعددة ، فقد أقمنا أجهزة ومجالس للتخطيط دون أن تتاح الفرصة حقيقية لممارسة التخطيط ، وأقيمت هيئات ومؤسسات لتكون مراكز لتوجيه وإدارة الاقتصاد القومى ومع ذلك ظلت حركة الاقتصاد المصرى تحكمها قرارات مركزية من سلطة الدولة كانت القيادات الادارية المسئولة تفاجأ بها فى أغلب الأحيان . كذلك فى المجال السياسى برغم قيام مؤسسات شعبية ودستورية فقد كان القرار السياسى دائما يتم خارج نطاق تلك المؤسسات وبدون مشاركة ايجابية منها فى كثير من الأحيان . وينطبق نفس القول بالنسبة لمجالات العمل الوطنى المختلفة .

ولذلك اتجه الانفتاح الفكرى والذى يمثل نقطة البدء فى الانفتاح الشامل الى مراجعة تلك المفاهيم واعادة صياغتها فى اطار فلسفة ديمقراطية .

ولقد تحققت مظاهر الانفتاح الفكرى فيما نشهده اليوم من حرية للصحافة ووسائل الاعلام وحركة التعبير عن الرأى الآخر . كذلك تمتعت الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمى بحرياتها الأكاديمية واستقلالها المالى والادارى . ومن ثم توافرت ظروف جديدة تسمح بالحوار الديموقراطى الذى يثرى الفكر القومى ويستهدف المصلحة الوطنية فى الأساس .

ان الانفتاح الفكرى الذى نقصده ليس رجوعا عن المبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع التى ارتضاها الشعب لنفسه عن اقتناع - ولكنه مراجعة للوسائل والأساليب التى يجب اتباعها وصولا لتأكيد وترسيخ تلك المبادئ والمقومات .

ويتحقق الانفتاح الفكرى بمشاركة ديمقراطية وجماعية واسعة النطاق تشجعها الدولة وتضمن فعاليتها .

الانفتاح الادارى :

تمثل الادارة العنصر الحركى الأساسى فى دفع حركة الانتاج القومى ، ومن ثم فان تحقيق أى تطوير أو تحسين فى مستوى الانتاج (والخدمات) يتوقف الى حد كبير على مدى كفاءة الادارة القومية ودرجة استيعابها لأهداف التطوير والتحسين وقدرتها على ترجمة تلك الأهداف الى انجاز مالى ملموس .

ولقد كانت الادارة المصرية (سواء فى الجهاز الادارى للحكومة أو فى القطاع العام) من نقاط الضعف الأساسية فى التنظيم الاقتصادى والاجتماعى للبلاد ولم يكن ضعف كفاءة الادارة المصرية راجعا فى كل الأحيان الى قصورها الذاتى بل كانت فى كثير من الأوقات انعكاسا للمشكلات الاقتصادية السياسية فى البلاد وتناقض القرارات الرئيسية للدولة مع المبادئ الادارية والتنظيمية السليمة .

وفى حركة البلاد نحو الانفتاح الشامل يأتى الانفتاح الادارى فى مرتبة تالية مباشرة من حيث الأهمية للانفتاح الفكرى حيث يتوقف النجاح فى تحقيق أهداف الانفتاح الاقتصادى مثلا على كفاءة وقدره الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام .

ويتبلور مفهوم الانفتاح الادارى فى احداث التغييرات الهيكلية للتخلص من التعقيدات الادارية التى تعوق انطلاق قوى الانتاج الوطنية والأجنبية المعاونة وتبنى الأساليب المتطورة التى تكفل ترشيد اتخاذ القرارات وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة أخذا فى الاعتبار النفقة والعائد .

ويتحقق الانفتاح الادارى فى تصورنا من خلال :

— إعادة النظر فى مفهوم الوظيفة الادارية ، تغليب منطق الخدمة والعائد فيها على منطق السلطة والسيطرة .

— تطوير نظم وأساليب تعليم الإدارة فى مصر وربط التعليم الإدارى بمتطلبات التنمية الإدارية .

— تخطيط عملية التنمية المتكاملة لأفراد الإدارة فى مصر وذلك بالاختصار العلمى السليم والتدريب المنظم والتقييم الموضوعى .

— توفير خدمات البحوث والاستشارات الإدارية بشكل منظم ووفقا لخطة تتعادل مع مراحل التنمية الشاملة ومتطلباتها .

— تعميق سياسة اللامركزية وتفويض الصلاحيات وتكريس مبدأ « الإدارة بالأهداف » والمحاسبة على أساس النتائج المحققة .

— تعميق مبدأ مشاركة المتفاعلين فى الإدارة وذلك بابتكار النمط التنظيمى الذى يحقق مشاركة الجماهير المنتفعة بالانتاج والخدمات بطريقة فعالة ومستمرة بما يشكل عنصرا ضاغطا على الإدارة يجبرها على التماس أفضل أساليب الإدارة وتطوير نظم العمل .

— تطوير القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الإدارة وتعديلها بما يجعلها اطارا عاما تسترشد به الإدارة على مستوى الوحدات التنفيذية فى وضع لوائحها التفصيلية الأمر الذى يحقق قدرا عاليا من المرونة والتطابق مع الظروف المتميزة لكل وحدة .

— تكريس وتدعيم الوظائف الإدارية الأساسية وهى التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء والتميز فيها بين مستويين رئيسيين :

● المستوى الاستراتيجى وهو اختصاص ومسئولية رئاسة الدولة وأجهزتها المساعدة والمعاونة .

● المستوى التكتيكى وهو اختصاص ومسئولية الحكومة بوزاراتها وهيئاتها والأجهزة الملحقة بها .

— أحداث التكامل فى نظم التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء على المستويات الثلاثة الأساسية ، المستوى القومى ، المستوى الإقليمى (القطاعى) والمستوى المحلى (الوحدة الانتاجية) .

ويمكن تركيز الأهداف الرئيسية للانفتاح الإدارى فيما يلى :

— إعادة البناء الإدارى الشامل بحيث يتم القضاء على المسببات الحقيقية للتخلف والتدهور الإدارى والاقتصادى والوصول الى الجذور وعدم الاكتفاء بتغييرات هيكلية دون أحداث تغييرات حقيقية فى الفلسفة والمضمون لتلك الهياكل .

— التحرر من النمطية والقوالب الجامدة للأشكال والهياكل التنظيمية وقبول صبور من التنظيم تختلف باختلاف طبيعة النشاط ومجال العمل . ان محاولات التوحيد

والتنميط أدت دائما الى قتل الحافز على الابتكار والتحديد وأخضعت الادارة في قطاعات الانتاج والخدمات لقيود وتواعند بيروقراطية حطمت الكفاءة وعطلت التفكير .

— تحرير الادارة في قطاعات الانتاج والخدمات والاتجاه نحو الوحدات ذات الاستقلال المالى والادارى التى تعتمد على قدرتها الذاتية ومصادرهما الخاصة فى تمويل نشاطاتها والتى تبعد عن الاعتماد على سلطة الدولة ورعايتها بكل ما يترتب على ذلك التحرير من أتاحة الفرصة للضغوط الحقيقية لتوجيه الادارة نحو القرارات السليمة وترشيد أساليبها فى الاختيار لعلمها بأن بقاءها يتوقف ليس على دعم ومعونة الدولة ولكن على سلامة اجراءاتها وقدرتها على المخاطرة واستثمار الفرص وادارة الاموال .

— تدعيم اللامركزية والتحول الى مزيد من الحكم المحلى واعادة توزيع السلطات بين الوزارات والأجهزة المركزية من ناحية ووحدات ومجالس الحكم المحلى من ناحية أخرى بحيث تختص الأولى باختصاصات التخطيط العام المبني على مشروعات الخطط الاقليمية والمحلية التى تعدها وحدات الحكم المحلى وعلى أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمى المناسب وليس بالضرورة عند القمة .

ان اعادة البناء الادارى تتطلب التزاما واضحا بالأمور التالية :

- توزيع السلطة بين أجهزة الدولة ومؤسساتها بما يتناسب والدور الذى يكلف كل منها بأدائه .
- اللامركزية الادارية بحيث تفوض سلطة اتخاذ القرارات الى المستويات التنظيمية المناسبة وذلك فى إطار سياسات قومية عامة واستراتيجية شاملة للعمل القومى .
- الديمقراطية وازكاء روح المناقشة والمشاركة فى اتخاذ القرار وتحمل نتائجه على كل المستويات الرسمية والشعبية .
- تكريس الموضوعية فى المتابعة والتقييم والالتزام بأسس ومعايير محددة للحكم على الأداء وتحديد النجاح والفشل والاصرار على المساءلة والمحاسبة ثوابا وعقابا لكل المسئولين وعلى كل المستويات .

ان المنطق الاساسى الذى تقوم عليه حركة الانفتاح الإدارى هو أن تتحدد الأهداف والفلسفة العامة للدولة وسياساتها واستراتيجيتها ويأتى البناء التنظيمى متناسبا وتلك الأهداف ، ومن ثم تكون الأجهزة والتنظيمات والمؤسسات فى خدمة الأهداف القومية وليس العكس .

وتتبلور سياسة الانفتاح الادارى بالنسبة للقطاع العام فيما يلى :

— اعتبار الشركة العامة وحدة الانتاج الرئيسية ونقطة الارتكاز فى تنظيم القطاع العام . وبذلك يكون للشركة العامة شخصية مستقلة وحرية فى العمل والتصرف فى إطار سياسات عامة تقرها الوزارة المشرفة على القطاع .

— تغيير نمط العلاقة التنظيمية بين الشركة العامة وبين جهة الاشراف عليها بحيث تختص جهة الاشراف بالتخطيط العام وتصيد الأهداف العريضة والمتابعة والتقييم على أساس النتائج دون دخول في التفاصيل والاجراءات والأساليب التنفيذية التي تعتبر الشركة العامة صاحبة الحق في تقريرها بما يتناسب وظروف الأداء .

— احداث جميع اقتصادى بين الشركات العامة على أسس موضوعية بحيث لا يبقى بالقطاع العام الا الوحدات الاقتصادية المتكاملة التي تستطيع تحمل اعباء قيادة حركة الاقتصاد القومى .

— تركيز عمل الشركات العامة للقطاع العام على مجالات الانتاج والخدمات الحيوية ذات التأثير فى هيكل الاقتصاد القومى والتي يحجم القطاع الخاص أو الاستثمار الأجنبى عن الدخول فيها .

— قبول نمط جديد من الملكية المختلطة فى القطاع العام يتم بموجبها تحقيق عديد من الفوائد منها :

- استقطاب المدخرات الوطنية للاستثمار الفعال .
- استقطاب المدخرات المتراكمة للمصريين فى الخارج وتشجيعهم على تحويلها للبلاد سواء فى شكل نقدية أو فى صورة مساهمات عينية (سلع ومعدات) تسمح لهم بتملك جانب من رأس مال الشركات المختلطة .
- اعفاء الدولة من بعض اعبائها المالية بقدر دخول رأس المال الخاص الى الشركات المختلطة ، بما يمكن الدولة من اعادة توجيه الجانب من رأس المال العام المتوفر نحو انشاء مشروعات جديدة وجذب مزيد من المدخرات الوطنية نحو المساهمة فيها .
- استقطاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية للاستثمار فى مشروعات قائمة فعلا ومن ثم يكون القرار بالمساهمة أسرع وأسهل نظرا لوضوح الرؤية بالنسبة للمستثمر الخارجى .
- ادخال تغييرات متناسبة فى أنماط وأساليب الادارة لتمثيل رأس المال الخاص بما يضع ضغوطا مطلوبة لترشيد الادارة ورفع كفاءتها ، أى أن هذا الأسلوب يجلب للقطاع العام مزايا الادارة المتحررة الحركية فى القطاع الخاص دون أن يعرضه لمساوئها .

ان الانفتاح الادارى يقع فى مركز رئيسى من سياسة الانفتاح الشامل التى تستهدف تغيير الواقع المصرى تغييرا ايجابيا يحقق للجماهير آمالها فى مستوى معيشة أفضل .

الانفتاح الاقتصادى :

يمثل الانفتاح الاقتصادى أحد المحاور الرئيسية فى سياسة الانفتاح الشامل وهو يعنى فى تصورنا العمل (وفقا لخطة مرحلية تدريجية) على اعادة الاقتصاد المصرى

لكى يتعامل ويتفاعل مع حركة الاقتصاد العالمى وفقا لأسس علمية واقعية كذلك يعنى الانفتاح الاقتصادى رفع كفاءة الاقتصاد القومى لكى يرتفع الى مستوى القدرة على التعامل الحر مع الاقتصاديات المتقدمة فى العالم .

الانفتاح ٠٠٠ والادارة المصرية :

ان فلسفة الانفتاح تمثل اطارا فكريا متكاملا ينعكس على كل مقومات المجتمع المصرى المعاصر فى الاقتصاد والسياسة والاجتماع والفن والثقافة ٠٠٠ وفى الادارة ، وتتلور اثار الانفتاح على الادارة المصرية فى الامور الأساسية الآتية :

● فتح المجال أمام رأس المال العربى والأجنبى للدخول فى مشروعات جديدة تتوافر لها امكانيات تمويلية وتكنولوجية تفوق ما هو متاح للمشروعات المصرية ، كما تستند الى خبرات ونظم ادارية متطورة ومتفوتة الأمر الذى يمثل مصدرا خطيرا للمنافسة تتطلب من الادارة المصرية الارتفاع الى مستوى من الكفاءة والفعالية لا يعرض التخلف الماضى فحسب ، بل يرقى الى مستوى ينافس ويواجه تلك الادارة الوافدة الجديدة .

● يرتب الانفتاح قدرا لا بأس به من المزايا والتيسيرات الضريبية والجمركية تقصد الى استقطاب رؤوس الأموال الخارجية ، ومن ثم تتوفر للمشروعات الاستثمارية الجديدة التى تنشأ فى ظل قانون استثمار المال العربى والأجنبى (قانون رقم ٤٣ لسنة ٧٤ وتعديلاته) مزايا نسبية تجعلها فى موقف تنافسى أفضل بالنسبة للمشروعات المصرية مما يحتم على تلك الأخيرة بذل الجهد لتطوير نظم وأساليب العمل ، وتحسين الأداء ورفع الانتاجية لتصل الى موقف تنافسى متناسب .

● يتيح الانفتاح فرصا للقطاع الخاص للانطلاق فى أنشطة التجارة خاصة فى جانب الاستيراد بما يحقق تدفقا سلعيا متميزا من حيث الجودة والسعر عما تنتجه المشروعات المصرية وبالتالي يفرض ضغوظا تنافسية جديدة تسهم فى تعقيد الموقف أمام الادارة المصرية الا اذا انطلقت بفكر جديد وأساليب عمل جديدة تواكب الادارة الأجنبية الوافدة لمنافستها فى عقر دارها .

● تخلق المشروعات الاستثمارية الجديدة فرصا للعمل أمام الكفاءات الادارية والفنية من المصريين ، وحيث لا يتوافر لتلك المشروعات الوقت ولا الرغبة فى اعداد وتنمية الكوادر الادارية والفنية اللازمة لها ، فانها تجد من الايسر والأوفر لها ان تعتمد الى سحب تلك الكفاءات من المشروعات المصرية باغرائها بمرتبات أعلى كثيرا مما تستطيع الادارة المصرية تقديمه . اضافة الى ذلك ، فان مناخ الانفتاح ودعم الحريات يحطم القيود التى كانت مفروضة على السفر والعمل فى الخارج مما يمثل مصدرا خطيرا لاستنزاف العقول والكفاءة المصرية بالسحب من المخزون البشرى الذى كانت تسيطر عليه الادارة المصرية (وقد لا تكون قادرة على الاستفادة منه بالمستوى المنشود) .

نخلص مما سبق الى أن الانفتاح اذ يمثل تحولا أساسيا فى منطق وأسلوب العمل الاقتصادى والسياسى والادارى على المستوى القومى ، فإنه يحمل معه تحديات رئيسية لابد للادارة المصرية أن تواجهها .

الاطار العام للادارة الجديدة فى مصر :

لقد تبلور مفهوم « الادارة الجديدة » فى العناصر الآتية :

- إقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس نشاطات الادارة ويهيئ لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الانتاجية والاجتماعية .
- استحداث مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التى ترشد عملية اتخاذ القرارات فى مختلف المجالات ، وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى اطار المعايير العلمية السليمة .
- استحداث مجموعة من الوظائف الحيوية بالنسبة للتنظيم الادارى وفى مقدمتها :
 - وظيفة التخطيط الشامل لمختلف الأنشطة الانتاجية والادارية .
 - وظيفة المتابعة العلمية لتقديم الأداء وتقييم الانجازات .
 - وظيفة التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب .
- استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيقها وتنظيم الأداء بما يتوافق مع الأهداف والسياسات المقررة .
- خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء التنظيم الادارى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .
- تنمية قنوات الاتصال بين الادارة والمجتمع لتأمين قيامها بخدمات متناسبة واحتياجات المجتمع والعمل على تعميق العلاقات المتبادلة بينهما .
- يمكن اجمال أهم مقومات التنظيم الادارى الفعال فيما يلى :

— هيكـل تنظيمى واضح يحدد التوزيع الأمثل للواجبات والمسئوليات ويرسم خطوط الاتصال المنطقية بين شاغلي الوظائف وبين التقسيمات المختلفة بالتنظيم الادارى .

— اختصاصات (أو مجالات نشاط) واضحة لكل تقسيم تنظيمى يتم تحديدها على أساس مبدأ التكامل بحيث يختص بالنشاط الواحد تقسيم تنظيمى واحد ، ومن ثم يقل التداخل والازدواجية .

— سياسات (قواعد عامة) رئيسية معتمدة ومعلنة تحكم الأداء وترشد اتخاذ القرارات فى كل فرع من فروع النشاط ، وتحدد معايير المفاضلة حين اتخاذ القرار .

— نظم عمل (اجراءات) مدروسة ومخططة وفق منطق علمى وعملى تحسدد خطوات اتمام كل عمل ، وتحدد المسئول عن كل خطوة ، وترسم الطريق لتتبع الأداء وضبط مساره فى اطار السياسات العامة المحددة لكل نشاط .

— خطط وبرامج مستقبلية تحدد الأنشطة والاستثمارات والموارد المختلفة المطلوبة للانتقال من مستويات الأداء الحاضرة الى المستويات المستهدفة كما تحدد أسس تخصيص الموارد بين الأنشطة المختلفة .

— نظم واجراءات للمتابعة وتقييم الأداء ، تستند الى معايير موضوعية وطرق علمية لقياس الأداء والحكم على الانجازات .

— وظائف محددة الواجبات والمسئوليات ، يتم توصيفها وتحديد شروط شغلها على أسس موضوعية .

— امكانيات وموارد مادية مختلفة يتم تحديدها واستخدامها بحسب متطلبات الأنشطة وفقا لقواعد ونظم تضمن التشغيل الاقتصادى والصيانة المستمرة لها .

— تدفق منتظم ومستمر من المعلومات بين اجزاء التنظيم الادارى يحقق الارتباط والفهم المشترك ، ومن ثم يدعم العمل التعاونى للوصول الى الاهداف العامة .

— فرص وقنوات للاتصال الرسمية وغير الرسمية تحقق مجالات لتبادل الفكر والاقتراحات وتدعيم الرؤية الواضحة للمشكلات وتبصر بالحلول المنطقية التى ترعى الاهداف العامة من جانب ، ولا تضر بفرص العمل الخلاق لأى وحدة تنظيمية من جانب آخر .

— امكانية للتعديل والتطوير والتجديد فى كل ما سبق بحيث يكون التنظيم الادارى مواكبا للتغيرات أو سابقا لها ، فى جميع الأحوال قادرا على الحركة والتكيف .

السياسة فى التنظيم الادارى الحديث :

تمثل السياسة من ، كما أسلفنا عنصرا رئيسيا فى التنظيم الادارى الفعال والسياسة هى مجموعة القواعد التى تحكم مجالا معيناً للنشاط وتحدد ما يجوز فيه وما لا يجوز ، كما مضمن المعايير التى يستند اليها فى اتخاذ القرارات بشأن هذا النشاط . ان القيمة الحقيقية للسياسات الادارية لا تكمن فى نصوصها فقط بقدر ما تكمن فى التطبيق الوائى . تسعى والترجمة الصادقة لتلك النصوص الى قرارات

موضوعية تستهدف الاقتراب من الاهداف العامة المقررة . وفى مجال السياسات الادارية لنا بعض الملاحظات :

- ان السياسة هى قاعدة عامة مرشدة وليست حكما نهائيا لا يقبل الجدل ، وبالتالى فان السلطة التى اقترت تلك القواعد ، لها الحق فى مراجعتها وتعديلها .
- ان من يطبقون السياسات ويلتزمون حدودها فى قراراتهم يكونون أقدر على تبين مشكلات التطبيق . ومن ثم تنبع أفكار واقتراحات لتعديلها أو تطويرها يجب أن تجد طريقها - خلال قنوات رسمية محددة - الى السلطة الادارية الأعلى .
- ان من شرعت السياسات لتنظيم أمورهم لهم هم أيضا الحق فى التعبير عن أفكارهم واقتراحاتهم بشأنها - من خلال قنوات الاتصال الرسمية السليمة - الى السلطة الادارية الأعلى .
- يجب ، فى اطار ما سبق ، أن تنبع السياسات الادارية من طبيعة أهداف وتطلعات كل وحدة ادارية بذاتها ، وأن تتوافق تلك السياسات مع طبائع البشر وظروف المجتمع المحيطة بها . أى أنه لا يجوز استيراد السياسات - مهما كانت ناجحة - من وحدة ادارية ونقلها الى وحدة أخرى .

أهم وظائف الإدارة الجديدة :

التخطيط الشامل :

ويقصد به وضع الخطط المحددة لمسارات الأنشطة المختلفة خلال فترة زمنية مستقبلية بحيث تتحقق عندها أهداف محددة تسمى اليها الإدارة . ويتضمن منطق التخطيط الشامل الاحاطة بكافة العوامل والمتغيرات ذات التأثير على حركة الإدارة واخضاعها لخطط وبرامج تضبط سلوكها بما يتوافق والاهداف المحددة .

ويضم التخطيط الشامل ما يلى :

- التخطيط الانتاجي .
- التخطيط المادى (مبانى ، معدات ، ...) .
- تخطيط القوى العاملة .
- التخطيط المالى .

مات المس
موعات
تتد

ويتبلور المنطق الأساسى فى التخطيط كوظيفة أساسية فى الإدارة الجديدة فيما يلى :

● التخطيط عملية مستقبلية تستهدف تحقيق الانتقال المنظم من موقف معين فى الوقت الحاضر الى موقف آخر يفوقه قيمة فى فترة زمنية لاحقة . وتبدو أهمية وصعوبة عملية التخطيط من تأمل ما يلى :

— يتكون الموقف الحالى من عناصر وخصائص مادية ومعنوية لها قدرات معينة على العطاء والانجاز ، بينما يتميز الموقف المستهدف بمجموعة من العناصر والخصائص المادية والمعنوية ذات القدرات الأعلى على الانجاز . ومن ثم تتبلور احدى مشكلات التخطيط فى كيفية احداث التغيير وضبط حركته فى الحدود المستهدفة فقط دون أن يكون له آثار جانبية سالبة .

— تحيط بالموقف الإدارى الحالى مجموعة من الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والطبيعية تختلف بالضرورة عن مجموعة الظروف التى سوف تحيط بالموقف المستقبلى المستهدف ، ومن ثم تبدو صعوبة ثانية فى عملية التخطيط هى امكانية التنبؤ بالظروف المحيطة المتوقعة فى المستقبل واتخاذ الاجراءات المناسبة للتعامل مع تلك الظروف الجديدة وتوظيفها لتحقيق الأهداف المحددة .

— تتفاعل فى أى موقف مجموعة العناصر والخصائص الذاتية الكامنة فيه من جانب ومجموعة الظروف الخارجية المحيطة من جانب آخر ، وبالتالي تصبح واحدة من مشكلات التخطيط الأساسية هى احداث أكبر درجة من التوافق بين المجموعتين المتفاعلتين سواء بالعمل على تغيير العناصر الذاتية وتكييفها مع الظروف الخارجية أو تطويع المناخ المحيط ليتناسب مع الخصائص الذاتية للموقف .

— حيث يلعب السلوك الانسانى دورا هاما فى جميع المواقف الادارية ، وحيث يتسم هذا السلوك بدرجات مختلفة من التغير وعدم الاستقرار ، فان قدرا كبيرا من عدم التأكد يسيطر على المواقف الادارية الحالية والمتوقعة ، وبذلك يصبح قياس الاحتمالات وأخذها فى الاعتبار من المهام التخطيطية الرئيسية .

● وفى ضوء الحقائق السابقة يمكن بلورة المشكلة التخطيطية فى الآتى :

— ان الإدارة مطالبة بتحقيق أهداف محددة تمثل مواقف مستقبلية أعلى قيمة ومردودا من المواقف الحالية التى ينطلق منها العمل التخطيطى .

— أن الموارد المتاحة للإدارة (أو التى يمكن توفيرها) فى أى لحظة زمنية معينة هى موارد محدودة بطبيعتها . وبذلك تصبح مشكلة التخطيط هى الأساس كيفية توزيع الموارد المحدودة بين الاستخدامات البديلة لتحقيق أقصى عائد أو مردود ممكن .

— ان قدرة الادارة على استخدام الموارد المتاحة وتنمية موارد بديلة ليست قدرة مطلقة ، بل هي مقيدة بكثير من القيود التكنولوجية والتنظيمية والانسانية والسياسية والحضارية .

— ان جوهر عملية التخطيط يكمن فى استقراء الأوضاع المستقبلية ورسم الخطط الموصلة الى الربط بين الوسائل والغايات . وحيث لا تتوفر كل المعلومات اللازمة فى أغلب الأحيان ، يصبح التقدير هو البديل الممكن .

وبالتالى لابد وأن يتصف التخطيط بالاستمرارية والمرونة لامكان ملاحقة ما يستجد من معلومات وتغييرات واستيعابها وتعديل الخطط وفقا لها .

● ان التخطيط اذن هو « تحديد الأهداف التى تسعى الادارة اليها ، ورسم الطرق الكفيلة بتوفير فرص الاستخدام المثلى للموارد المتاحة مع الأخذ فى الاعتبار القيود والضغوط النابعة من طبيعة الموقف الادارى ذاته ومن المناخ العام المحيط ، » .

وتتمثل عملية التخطيط فى العمليات الفرعية الآتية :

- تحديد الأهداف تحديدا كليا دقيقا .
- اعداد تقديرات (تنبؤات) بالمستقبل على ضوء استقراء الخبرة الماضية وتحليل الظروف والعناصر المتفاعلة فى الموقف وقت اعداد التقرير .
- تحديد الأعمال (الأنشطة) الضرورية لسد الفجوة بين التقديرات المستقبلية (الأهداف) وبين الموقف الحالى .
- تحديد الامكانيات المطلوبة لتنفيذ الأنشطة المحددة والقيود الواجب أخذها فى الاعتبار .
- تخصيص الموارد المتاحة بين الأنشطة المختلفة واختيار توقيت بدء وانتهاء كل نشاط وتعيين التداخلات بين الأنشطة .
- تحديد امكانية ومجال التبادل بين الموارد والأنشطة لمواجهة الاحتمالات المتغيرة فى ظروف التنفيذ .

المتابعة والتقييم :

ان المتابعة هى ذلك العمل الادارى المتميز الهادف الى التأكد من سلامة وفعالية تنفيذ الخطط الموضوعية وصولا الى الأهداف المقررة . ومن ثم فان أهداف المتابعة يمكن تركيزها فيما يلى :

- ملاحقة تنفيذ الأنشطة المختلفة لحصر التنفيذ الفعلى ورصد ما تحقق فعلا فى كل نشاط .
- مقارنة الانجازات على مستوى الأنشطة مع الأهداف أو المعايير المحددة من قبل .

- الكشف عن انحرافات الأداء (وكذلك كشف الاتجاه نحو الانحراف) والبحث فى أسبابها وأثارها بالنسبة لاحتمالات تنفيذ باقى الأنشطة وتحقيق أهداف الخطة .
- اقتراح التعديلات اللازمة على الخطة (أو على أساليب تنفيذ الأنشطة) لازالة آثار الانحرافات ومنع تكرارها .
- وجود هدف أو معيار للأداء بالنسبة لكل نشاط من الأنشطة الواردة بالخطة .
- وجود نظام لملاحظة الأداء الفعلى وتسجيل بيانات عن تقدم الأنشطة المختلفة .
- إمكانية التعديل فى مسارات الأنشطة وفى معدلات توزيع الموارد فيما بينها بما يعيد للعمل فى أجماله التوازن المستهدف .

التطوير والتنمية المستمرة :

ان الإدارة الجديدة اذ تنظر الى الوحدة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا يتعامل مع البيئة المحيطة ، تدرك أثر المتغيرات العديدة على نعاليات التنظيم الإدارى . وتنطلق الإدارة الجديدة فى سعيها لتأكيد فعالية الوحدة الادارية ودعم ايجابياتها الى محاولة التنبؤ بالتغيرات المحتملة فى الظروف والأوضاع الذاتية من ناحية ، والظروف والأوضاع البيئية المحيطة من ناحية أخرى . وهى تهدف بذلك الى دراسة احتمالات التغيير ومصادره والمبادرة بإدخال التطوير اللازم على عناصر التنظيم الإدارى لى يكون قادرا على استيعاب تلك التغييرات حين حدوثها أو السبق باحداث تغييرات فى المجتمع تكون متوافقة مع الأهداف التى تسعى الإدارة الى تحقيقها .

النظم والاتصالات والمعلومات :

الإدارة الجديدة هى إدارة بالنظم Management by Systems اذ تعمل على تكوين مجموعة من النظم التى تحدد مسار كل نشاط وتوضح خطوات كل عملية بما يحقق ضبط الوقت والتكلفة ويرفع من كفاءة العاملين ، ومن أهم النظم الادارية :

النظم المالية ، نظم الأفراد ، نظم الرقابة ، ونظم المعلومات .

تلك كانت الملامح الأساسية للإدارة الجديدة التى نستهدفها والتى نتوقف على وجودها وحركتها عمالية اعادة البناء فى مصر . ان الإدارة الجديدة مطلوبة فى كل المستويات والمواقع ، فى الحكومة والقطاع العام على السواء .

ان مسئولية احداث هذه الإدارة الجديدة تقع فى الأساس على عاتق الدولة بما تستحدثه من سياسات ومبادئ تحكم العمل الإدارى ، وبما تلزم نفسها به فى اختيار وترشيح القيادات الادارية .

وليس من شك أن الوصول الى المستويات والأنماط الادارية الجديدة لن يتحقق بمجرد التمنى وانتظار حدوث المعجزة ، بل ان الأمر يتطلب تخطيطا واعدادا علميا وموضوعيا تتوفر عليه خبرات وطنية قادرة على العطاء والانجاز .

الفصل الخامس

الادارة الحكومية

أهمية الادارة الحكومية فى المجتمع الجديد :

تتطلع جماهير شعب مصر الى مستقبل ينتشر فيه الرخاء وتسوده الرفاهية والعدالة الاجتماعية فى اطار من الاشتراكية الديمقراطية وفى مناخ الحرية والسلام . ولكى يتحقق هذا المستقبل المنشود فان عملا هائلا لابد وأن يوجه لتغيير كثير من الأوضاع والظروف السائدة فى وحدات الانتاج والخدمات . كما أن جهدا خارقا يجب أن يبذل من أجل زيادة الانتاج وتحسين مستوى الخدمات . وهذا العمل وذلك الجهد انما يحتاجان الى التخطيط والتوجيه ، كما تزيد كفاءتهما وتتصاعد انتايجيتهما بقدر التنسيق والضبط المتوافر ، وبحسن المتابعة والرقابة والتقييم .

ومن المؤكد أن انجاز التحول الاقتصادى والاجتماعى الكبير فى مصر الجديدة سيعتمد بدرجات متعاضمة على المبادرات والجهود الشخصية للمواطنين ووحدات القطاع الخاص ، الا أنه سيظل معتمدا وبدرجة أساسية لا يمكن اغفالها على الطاقات الانتاجية للقطاع العام . وصحيح أن وحدات الحكم المحلى سيكون لها دور أكبر فى توجيه أنشطة الانتاج والخدمات فى المستقبل ، الا أن وجود سياسات قومية تحدد الأسس المشتركة والمعايير العامة لتوجيه العمل الوطنى فى مختلف أبعاده سيظل أمرا ضروريا .

من كل ما سبق يتضح لنا أهمية وحيوية الدور الذى يجب أن تختص به الادارة الحكومية الجديدة فى المرحلة الهادفة الى تحقيق المستقبل ، وهو دور قيادة وادارة التنمية Development Administration . ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون هى قمة التنظيم الادارى القومى تمارس وظائف ادارية حيوية تختص برسم السياسات العامة واعداد الخطط والبرامج القومية وتقديم الخدمات ذات الصبغة المركزية أو القومية التى تعجز عنها المستويات الادارية الأدنى ، كما تختص بأمور المتابعة والتقييم على المستوى القومى .

فى ضوء هذا التصور فان الادارة الحكومية الجديدة لن تكون ادارة تنفيذية روتينية ولا يجب لها أن تكون كذلك . بل ستكون ادارة يغلب عليها طابع التفكير والبحث والابتكار .

ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون مصدر التوجيه والتنسيق للعمل الوطنى فى ابعاده ومستوياته المتعددة ، كما ستكون مصدر العون والمساعدة للوحدات والأجهزة الادارية فى القطاعات والأقاليم والمحليات . وجدير بالذكر ان الادارة الحكومية المعنية تشمل أجهزة رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) والوزارات ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ، وسوف نفصل فى جزء قادم من هذا الفصل تصورنا عن تكوين هذه الادارة الحكومية والاختصاصات العامة لعناصرها الرئيسية*.

ولقد أشار السيد رئيس الجمهورية فى مرات متعددة الى أن هدفا أساسيا من أهداف المرحلة الجديدة هو « اعادة بناء مصر » من خلال بناء السلام ، وبناء الديمقراطية ، وبناء الرخاء . كذلك التزمت الحكومة فى بيانها أمام مجلس الشعب بأسلوب عمل محدد بين عناصره ما يلى :

- زيادة الانتاج والارتفاع بمعدلاته بحشد جميع الطاقات البشرية والمادية المتاحة .
- التخطيط للتنمية بكل عناصرها المادية والبشرية .
- العمل على حل مشاكل الجماهير .

— الوقوف بحزم تجاه بعض الظواهر التى تسربت الى نظامنا الادارى بما يمثلها الروتين البالى والتسيب واللامبالاة والانحراف والتهرب من حمل المسئولية .

ويمكن بلورة هذه الأهداف فى أحداث « تغيير حقيقى » فى تنظيمات وأوضاع القطاع العام ، وفى جهاز الدولة بصفة عامة يقضى على كل مظاهر التسيب والانحراف والسلبيات ويحقق اطلاق الطاقات لمزيد من الانتاج والعطاء .

وفى اطار هذه المعطيات فان تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها تصبح من المطالب القومية الحيوية ، وبالتالي يصبح تطوير نظم العمل وأساليبه من المهام الملحة لخدمة أهداف اعادة البناء وتحرير الأرض .

ان قضية تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها وتحسين أساليبها فى العمل تحتاج الى تخطيط متكامل نظرا لتعدد وتشابك العوامل المؤثرة فيها ، كذلك فان أحداث تغيير حقيقى جذرى فى أوضاع وتنظيمات وأساليب العمل فى جهاز الدولة عموما يتطلب فترة زمنية ممتدة وجهدا مركزا . من ناحية أخرى ، فان هناك ضرورة الى إدخال تحسينات فورية وتغييرات تدريجية تقلل من مظاهر التخلف والانحراف وتعمل على التخفيف من المشكلات التى يعانى منها المجتمع دون أن تصرفنا هذه الحلول العاجلة عن الهدف الأساسى وهو التطوير لشامل فى المدى البعيد .

نحو استراتيجية ادارية جديدة للإدارة الحكومية :

ان اعداد الدولة لتحقيق أهداف التنمية لا تقتصر على الجوانب السياسية البحتة بل تتعداها الى ضرورة بذل جهود خارقة في مجالات الانتاج والخدمات تستهدف تحقيق أقصى انتاج ممكن في أقصر وقت وبأدنى تكلفة ، ويتطلب الأمر الحشد الكامل والتعبئة الصحيحة لامكانيات وموارد المجتمع بحيث توجه الى أفضل الاستخدامات وأكثرها إنتاجية .

وسبيل الوصول الى تحقيق هذه الغاية يكمن في تطوير أساليب عمل مؤسساتنا الانتاجية والخدمية واستحداث استراتيجيات ادارية متفتحة تعمل على المواءمة بين الامكانيات المتاحة والأهداف المتعالية وتصل الى أفضل الانجازات .

ومن ثم فان التطوير الإداري لا يمثل بالنسبة لنا في هذه المرحلة مجرد شعار يرفع أو موضوع يتخذ مادة للحديث والنقاش بل هو يمثل في رأينا المدخل الوحيد لحركة تصحيحية شاملة هدفها توفير المناخ الايجابي المساعد على زيادة الانتاجية ودعم طاقات البلاد والقضاء على كل مظاهر الاسراف والضياع التي نلمسها في أجهزة الانتاج والخدمات والتي تؤدي الى تبديد أجزاء هائلة من الثروة القومية كان يمكن توجيهها لبناء الطاقات الانتاجية وعلاج مشكلاتنا الاجتماعية والثقافية .

ويهمنا في هذا الصدد أن نحدد ملامح هذه الاستراتيجية الادارية الجديدة :

— العمل على تبسيط الجهاز الإداري للدولة وإزالة كل أشكال التعقيد والتداخل والتشابك التي تعوق العمل وترفع من تكلفة الأداء وبالتالي تتسبب في ضياع الوقت والجهود والأموال ويتحقق هذا الهدف بالعمل على أن :

● تنزع من أجهزة الوزارات المختلفة كل أشكال العمل التنفيذي والتي تتركز في الدواوين العامة والادارات المركزية وتنقل بالكامل الى السلطات المحلية في حالة وزارات الخدمات أو الى الشركات المعنية في حالة وزارات الانتاج ، ويترتب على ذلك أن تتحول أجهزة الوزارات الى أمانات فنية مهمتها الرئيسية التخطيط والتطوير وإجراء البحوث والدراسات الهادفة الى تحسين الأداء وعلاج مشكلات التنفيذ وتطوير أساليبه وتقديم الخدمات المعاونة لوحدات التنفيذ ، ومن ثم تنقلص أجهزة الوزارات وتنحصر في الخبراء اللازمين لهذه الدراسات وتتحول الى دورها الطبيعي والمنطقي والذي تعجز أي وحدة تنفيذية عن القيام به .

بذلك فان الأمر يقتضى ضرورة إعادة النظر في ذلك الحشد الكبير في الأجهزة المركزية والمجالس العليا ، والهيئات العامة وسيل اللجان والتنظيمات الطفيلية الأخرى التي تمتص قدرات عشرات الآلاف من العاملين وتحجبهم عن المساهمة الايجابية في الانتاج وتحمل ميزانية الدولة عشرات الملايين من الجنيهات سنويا والتي لا تضيف الى الثروة القومية المادية أو الفكرية شيئا له قيمة .

ان الدعوة الى تبسيط الجهاز الادارى للدولة يجب ان تساندها فلسفة ادارية تعمل على التوفيق بين مطلبين تنظيميين أساسيين :

● مركزية فى التخطيط والمتابعة والتوجيه وتركيز أنشطة البحوث والقطوير وتقديم المعاونات المركزية الى وحدات التنفيذ .

● لامركزية التنفيذ وتحرر الوحدات المنفذة من السيطرة المركزية طالما تعمل فى حدود الخطة المعتمدة ووفقا للأساليب المتعارف عليها .

ان هذه الفلسفة الادارية تقوم على مبادئ أساسية هى :

● توزيع السلطة .

● اللامركزية .

● الديمقراطية (المشاركة الفعالة من جموع العاملين فى تحديد الأهداف واتخاذ القرارات وتحمل المسئوليات ونتائج التنفيذ) .

اهم مشكلات الادارة الحكومية :

ان الجهاز الادارى للدولة هو الدعامة الأساسية التى تقوم عليها جهود التنمية واعادة البناء . لذلك فان أى خلل يعيب هذا الجهاز (أو بعض أجزائه) سوف يقلل من فعالية الجهود ويرفع تكلفتها . وقد أوضحت دراسة أوضاع الجهاز الادارى للدولة وجود عيوب رئيسية نعرض لها فيما يلى :

عيوب تشريعية :

وتتركز هذه العيوب فى تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الادارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلية . ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت فى مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف تماما عما هو سائد فى المجتمع الآن . من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح السارية تفتقد التجانس والتوافق فيما بينها حيث لم تصدر جميعا بوحى فلسفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية .

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج الى تطوير جذرى ما يلى :

— قانون الموازنة العامة .

— قانون الخطة العامة .

- قانون الهيئات العامة .
- لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية .
- اللوائح المالية والحسابات الحكومية .
- قوانين الجمارك والضرائب .

من جانب آخر ، فإن عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزؤ فقد كان الشائع عند مواجهة صوبيات تنفيذية يسببها قانون ما ، الالتجاء الى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القانون ، ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة الى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات .

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية .

— كان الامر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات فى الدولة ايا كانت هذه التشريعات ، وبذلك فان هذه الجهة كانت تحقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها سواء من حيث الموضوع أو الصياغة .

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال الى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال الى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال الى مجلس الوزراء ثم الى البرلمان .

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى الغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه الى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩ .

— ترتب على قيام الثورة سنة ١٩٥٢ وتعطل الحياة النيابية حتى سنة ١٩٥٧ ، وفى الوقت نفسه زيادة الحاجة الى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك — كل هذا أدى الى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة . كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الاولى .

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية فى الادارة الحكومية وهى :

- عدم وجود فلسفة موحدة أو استراتيجية واضحة تحكم التشريعات الادارية وتوحد مفاهيمها .

- الالتجاء الى طريقة التعديل الجزئى للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا .
- عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين .

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمها تشريعيا ، دراسة تقوم على الواقع القائم فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة الى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع الاستفادة من الاحصاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود .

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذى يوصل الى هذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف .

فالهدف يجب أن يكون واضحا ممكن التحقيق وأن يختار السبيل التنظيمى الذى يؤدى الى ذلك .

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية التى يجب أن تكون واضحة بكل تفاصيلها ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعى وضمانة وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الاقتصار عليها وحدها دون نزول الى التفاصيل ، والواقع أن تجاهل ذلك يؤدى الى الاضطراب .

عيوب تنظيمية :

تتركز أهم العيوب التنظيمية بالجهاز الادارى للدولة فيما يلى :

عدم الاستقرار التنظيمى :

تتعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الحكومى لتغييرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبي على كفاءتها وفعاليتها ، ففي القطاع الحكومى تكرر انشاء وزارة للشباب والغاؤها ثم اعادتها وتعددت الأشكال التنظيمية التى استخدمت فى هذا الصدد من لجنة عليا الى وزارة ثم منظمة ثم استقرت فترة على شكل وزارة دولة للشباب وأخيرا اتخذت شكل جهاز للشباب . كذلك صادف قطاع البحث العلمى تغييرات متعددة بدأت منذ انشاء المجلس الأعلى للعلوم ثم تحويله الى المجلس الأعلى لدعم البحث العلمى الذى تحول الى وزارة للبحث العلمى ثم ألغيت وأعيدت وأخيرا ألغيت الوزارة وأنشئ بدلا عنها أكاديمية العلوم والتكنولوجيا التى تتبع وزير التعليم والبحث العلمى .

وفى القطاع العام كانت مشكلة عدم الاستقرار التنظيمى من أهم معوقات الأداء والانطلاق ، وتمثيلا لذلك فإن قطاع المقاولات يعتبر من أكثر القطاعات معاناة كما يتضح من تطور وتلاحق العمليات التنظيمية التى تمت بهذا القطاع منذ سنة ١٩٦١ كالاتى :

— صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦١ بإجازة قبول ضم بعض الشركات والمنشآت التى لم تشملها القوانين الاشتراكية للقطاع العام . وطبقا لهذا القانون فقد تم ضم ٧٠ شركة ومنشأة للقطاع بموجب القرارات الجمهورية أرقام ٦١٨ لسنة ١٩٦٢ ، ٩٤٤ لسنة ١٩٦٢ ، ١١٣١ لسنة ١٩٦٣ ، ٧٠ لسنة ١٩٦٣ .

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٢٥ لسنة ١٩٦١ بإنشاء المؤسسة العامة للمقاولات والانشاءات بهدف توحيد الاشراف والتوجيه لقطاع المقاولات .

— وفى سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٢٢١ بالغاء المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والانشاءات وانشاء ثلاث مؤسسات نوعية بدلا منها هى :

(١) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الأعمال المدنية وتتبعها ٢٤ شركة واختصت بأعمال انشاء السدود والقناطر والكبارى وأعمال التجريف وتشبيد المصانع ومحطات القوى .

(ب) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمباني العامة وتتبعها ٣٦ شركة تقوم بأعمال المباني العامة كدور الوزارات والمجمعات الحكومية .

(ج) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات المرافق وتتبعها ٣٢ شركة اختصت بأعمال المياه والمجارى .

— ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ بتأميم الشركات والمنشآت السابق ضمها للقطاع العام تأميما كاملا وذلك باثر رجعى من ١٩٦١/٧/٢٠ .

— وقرر وزير الاسكان والمرافق بقرار رقم ٣٢٢ لسنة ١٩٦٤ ادماج الشركات التابعة للقطاع وعددها فى ذلك الوقت ١٢١ شركة فى ٣٥ شركة فقط .

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٢٥٩ لسنة ١٩٦٥ بإعادة توزيع الشركات الى ٣٥ وجعلها ٤١ شركة .

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٤٤٢١ لسنة ١٩٦٥ بادماج المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمباني فى المؤسسة المصرية العامة للأعمال المدنية مع تسميتها « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشبيد والبناء » .

— وصدر القرار الجمهورى رقم ٤٤١٨ لسنة ١٩٦٥ بإعادة تنظيم مؤسسة مقاولات المرافق .

— وفى سنة ١٩٦٧ صدر القرار الجمهورى رقم ٩٠٨ الذى قضى بالآتى :

- (١) انشاء مؤسسة جديدة باسم « المؤسسة المصرية لمقاولات المباني » .
- (ب) تعديل اسم « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء » الى « المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الانشاءات المدنية » .
- (ج) اعادة توزيع الشركات التى كانت تابعة للمؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء بين المؤسستين الجديدتين .
- (د) الغاء المؤسسة المصرية العامة لأعمال المرافق واعادة توزيع الشركات التابعة لها على المؤسستين الجديدتين .

وفى نهاية الأمر تم الغاء هذه المؤسسات بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .
وقد سادت ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى بدرجات متفاوتة قطاعات هامة فى الاقتصاد القومى منها قطع السياحة ، البنوك ، استصلاح الاراضى ، وقطاع التجارة الخارجية وكان من النتائج المباشرة لهذه التغييرات المتتالية عدم استقرار الأوضاع التنظيمية بما يعكسه من آثار سلبية على الإنتاج والنواحى الفنية والادارية والمالية اضافة الى عدم استقرار العاملين .

وبصفة عامة ، فان كل تشكيل وزارى فى مصر يحمل معه تغييرات تنظيمية لايتوفر لها الوقت للدراسة الموضوعية المتأنية ويترتب عليها عادة اضطراب فى العلاقات التنظيمية وتداخل فى الاختصاصات يؤثر بشكل سلب على الاداء . ولعل أحدث تلك الأمثلة ادماج وزارتى الاسكان والتعمير ثم فصلهما ثم اعادة دمجهما مع وزارة استصلاح الاراضى تحت قيادة وزير واحد . وادماج وزارات الزراعة والرى واستصلاح الاراضى ثم فصل الزراعة ثم اعادة فصل الرى عن استصلاح الاراضى .

الازدواجية والتكرار فى الاختصاصات :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم الحيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الاداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلات الروتين ، ومن أبرز مظاهر الازدواج ما يلى :

— الازدواج فى اختصاصات الهيئات العامة وأجهزة الوزارات التى تتبعها هذه الهيئات الأمر الذى يمثل فاقداً فى الوقت وتكراراً للجهود ، اضافة الى صعوبة تحديد المسئولية .

— التداخل بين اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووزارة القوى العاملة فى شأن التصرف فى العمالة الزائدة واعادة توزيعها .

— التداخل بين اختصاصات هيئة الاستعلامات وبين أجهزة وزارة الخارجية فى مجالات الاعلام الخارجى وتكرار عمليات الاستماع الى الاذاعات الاجنبية واصدار النشرات والتقارير عن الأوضاع والمواقف السياسية .

— تداخل الاختصاصات فى مجال الشباب بين جهاز الشباب ، وزارة التعليم العالى ،
ووزارة التربية والتعليم .

— التداخل النسبى فى جهود أجهزة الرقابة المركزية وهى الجهاز المركزى للمحاسبات ،
الرقابة الادارية (١) ، وتكرار اعداد دراسات وتقارير عن نفس المشكلات المتعلقة
بمستويات الأداء بالجهاز الادارى للدولة ، وتكرار عمليات التفتيش والمتابعة .

وجود ادارات وأقسام تنظيمية غير فعالة :

نشأت فى معظم الوزارات والأجهزة والهيئات العامة خلال السنوات الماضية
كثير من التقسيمات التنظيمية لا تمارس واجباتها بالفعالية المطلوبة مما ينعكس سلبيا
على مستوى الأداء العام للجهاز الادارى بالدولة . ومن بين تلك التقسيمات غير
الفعالة :

- ادارات التخطيط والمتابعة .
- ادارات العلاقات العامة .
- ادارات التنظيم وأساليب العمل .
- ادارات الاحصاء .

اذ على الرغم من الأهمية البالغة لتلك الادارات (وعلى الرغم من تكديسها
بالعاملين) الا أنها لا تمارس وظائفها بدرجة كافية من الجودة تبدو فى مشكلات
التخطيط وتعقيد الروتين وتخلف المعلومات والاحصاءات كذلك تبدو فى سطحية عمليات
العلاقات العامة التى تقتصر فى كثير من أجهزة الدولة على استقبار وتوديع كبار
الزوار واجراء تشهيلات الجمارك وغيرها من الأمور التى وان كانت تمثل جانبا من
أعمال العلاقات العامة ، الا أنها تقصر عن الوصول الى المعنى الحقيقى لتلك الوظيفة
المهمة .

اختلال تبعية بعض التنظيمات :

ونقصد بذلك أن بعض اجزاء الجهاز الادارى للدولة ليست تابعة للجهة الاشرافية
المختصة منطقيا . ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما يلى :

— تبعية البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى لوزارة الزراعة بدلا من أن تتبع
وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باعتبارها المهيمنة على الجهاز المصرفى
وسياسة الائتمان على المستوى القومى .

(١) ألغيت هيئة الرقابة الادارية فى سنة ١٩٨٠ .

— توزيع تبعية الشركات الصناعية بين وزارات مختلفة بدلا من توحيد علاقاتها بوزارة واحدة تهتم بالصناعة على المستوى القومى وهى وزارة الصناعة •

تداخل أعمال التخطيط والتنفيذ :

من الامور الواضحة انشغال كثير من الرئاسات التنظيمية وجهات تغلب عليها الصفة التخطيطية بأعمال التنفيذ ، من ذلك أن كثيرا من أنشطة الوزارات والهيئات العامة يندرج تحت نشاط التنفيذ بدلا من أن تتجه الى التخطيط والمتابعة وترك الأمور التنفيذية لوحدات الحكم المحلى أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها فى حالة القطاع العام •

عيوب تنظيمية متكررة فى أغلب أجزاء الجهاز الإدارى بالدولة :

تتكرر فى معظم أجزاء الجهاز الإدارى عيوب أساسية تؤثر فى مستوى الانجاز المحقق ، ومن أهم هذه العيوب ما يلى :

- قصور التخطيط والمتابعة •
- عدم تناسب السلطة والمسئولية •
- عدم تفويض السلطة •
- تعقيد الاجراءات المكتبية •
- عدم وضوح اختصاصات الوظائف ومسئولياتها •
- ضعف نظم الرقابة الداخلية •
- عدم ملائمة أماكن العمل •
- الاسراف فى استخدام الامكانيات •

وتوجد هذه العيوب بدرجات متفاوتة وان كانت تؤدي عادة الى اضطرابات العمل وانحراف النتائج عن الأهداف وارتفاع تكلفة الأداء • وتنعكس هذه الأوضاع جميعا فى خسائر تحقيق بالاقتصاد القومى ومعوقات تشكو منها الجماهير •

عيوب فى استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة فى الجهاز الإدارى للدولة وجود عيوب فى استخدام القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلى :

— زيادة أعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، وإذا أخذنا فى الاعتبار احتمالات تسريح جانب من أفراد القوات المسلحة ، فإن مشكلة العمالة الزائدة ستصبح من أهم ثغرات الجهاز الإدارى .

— أسلوب التوظيف الجماعى للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو فروع تخصصهم ، إضافة الى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا .

— ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب .

— القصور فى تطبيق نظم الحوافز الايجابية والسلبية .

— ضعف نظام التقارير الدورية فى تقدير مدى كفاءة الأفراد فى أدائهم لمواجبات وظائفهم وتغلب النزعة الشخصية فى استيفاء هذه التقارير .

— ضعف الرقابة على العاملين وانتشار مظاهر التكاثر واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب عن العمل وترك مكان العمل وعدم الانضباط .

— شيوع ظواهر سيئة تتسم بطابع لاأخلاقى كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، والوساطة والمحسوبية .

ومما يدعم الآثار السالبة لتلك العيوب الميل الى عدم التشدد فى تطبيق الجزاءات التى تقررها القوانين تحت دعاوى الانسانية أو خضوعا لضغوط سياسية واجتماعية .

عيوب مالية :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا فى أنواع من الثغرات التى تسمح بوجود عيوب مالية تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبيدا لطاقتها من أهم مظاهرها :

— الاسراف فى الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أو يتأخر تنفيذها عن المواعيد المحددة لها .

— تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة .

— التراخى فى تحصيل إيرادات الدولة ، وتراكم المبالغ المستحقة التحصيل لفتترات طويلة بما يقلل من احتمالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية .

— تراكم مخزون سلعى راكد سواء فى شركات القطاع العام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة . وتكاد تصل تقديرات المخزون السلعى الراكد الى ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه .

— سوء إدارة الأعمال المخزونة ، وقد حدد الجهاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :

- عدم ملاءمة اللوائح المخزنية فى بعض الوحدات .
- عدم وجود لوائح مخزنية أصلا فى بعض الوحدات .
- عدم الالتزام بمستويات التخزين .
- ارتفاع نسب التالف بالمخزون .
- ضعف الرقابة على المخزون .

— التلاعب فى التعاقدات المحلية .

— التلاعب فى التعاقدات الخارجية .

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الإدارى بالدولة يمكن أن نردها فى الحقيقة الى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير السالب على كفاءة الجهاز الإدارى والتى يتطلب الأمر علاجها جذريا .

الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الإدارى :

● عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الإدارية المختلفة ، وبالتالي كان التوسع فى حجم الجهاز الإدارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة . وبالتالي فإن التنظيم الإدارى للدولة فى مصر يتمثل فى جانب هام منه فى تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المتناقضات والعيوب الإدارية والتنظيمية المشاهدة ويشتمل التنظيم الإدارى العام للدولة حاليا على :

- أجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء .
- الوزارات وما يتبعها من مصالح ووحدات إدارية متعددة .
- الهيئات العامة ذات الطابع الاقتصادى وهيئات الخدمات .
- المجالس العليا لقطاعات الانتاج والخدمات .
- الأجهزة المركزية التخطيطية والرقابية .
- المجالس العليا واللجان التخطيطية والاستشارية .
- الوحدات الاقتصادية والهيئات المرتبطة بها كصناديق الدعم .

— وحدات الحكم المحلى بمستوياتها المتعددة .

— اللجان الدائمة والمؤقتة فى ميادين الانتاج والخدمات المختلفة .

— الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمى .

وقد أدى التضخم فى الجهاز الادارى الى اثار سلبية اهمها :

(أ) تداخل الاختصاصات والتكرار فى الجهود .

(ب) زيادة العمالة عن متطلبات العمل الحقيقية .

(ج) تعقيد الاجراءات وخلق مشكلات الروتين وتعويق الخدمات الجماهيرية .

(د) الاسراف فى الانفاق على المبانى والاثاث والمعدات والأجور والمكافآت .

● عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى . كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلفت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها .

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

— هجرة الكفاءات العلمية الى الخارج .

— عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة .

— التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عبقة فى سبيل أحداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين .

● نظام التعليم العام بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية . أن التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالأعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان . ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا . وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الادارى للدولة .

● ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الإدارى للدولة تعانى من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

— هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة .

— هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع .

— هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكارا ومبادئ لا تتوافر للأجهزة المناطة بتنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم .

وقد كان الأسلوب الغالب فى تطوير القوانين هو التعديل الجزئى المتكرر الأمر الذى أدى الى كثير من المتناقضات .

ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض بين القوانين جعلها فى بعض الأحيان غير ذات تأثير وأتاح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها فى أحيان أخرى عقبة فى سبيل تطور الجهاز الإدارى للدولة وانطلاقه .

● وتعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التى أسهمت فى انتاج مشكلات الجهاز الإدارى بالدولة . فقد قامت تلك السياسة فى الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى . وقد أدت هذه السياسة الى آثار سلبية متعددة أهمها :

— تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة .

— ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصول الأرباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح .

— عدم ارتباط الأجر بمستوى الانتاجية العام مما يخلق ضغوطا تضخمية فى الاقتصاد القومى ويمثل سببا فى تزايد الاستهلاك يعوق حركة التنمية .

— اضطراب الدولة الى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور فى محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب نوعيات مطلوبة ، من تلك المحاولات التوسع غير المخطط فى منح بدلات التخصص والتفريغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الإقامة فى المناطق النائية وغيرها .

— أدى أسلوب تسعير الشهادات الى تدفق الافراد على التعليم الجامعى وعزوفهم عن التعليم المهنى التخصصى طلبا للوظائف ذات الاجر الاعلى التى تعتبر الشهادة الجامعية جوازاً لها .

● صعب تصميم الرقابة وتقييم الاداء وتعدد الاجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تأثيرها . ان نظام الرقابة وتقييم الاداء يسير فى الغالب على اساس تاريخى يكتفى بالمراجعة لما تم من اعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون ان يتمكن حتى الآن من الانطلاق الى مستوى أعمق من المتابعة التى تستهدف التحسين ضد الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها .

● لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذى أنتج نظاماً متباينة واجراءات مطولة فى كثير من المواقع . كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض فى بعض الأحيان مع متطلبات الاداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة ، وتمثل ظروف العمل المادية غير المناسبة سبباً مباشراً فى انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية . ومن بين هذه الظروف البنى والأثاث والمعدات غير الملائمة والتى لم تكن موضعاً للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانباً كبيراً من النفقات من ناحية أخرى .

فى ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

— أن تطوير العمل بالجهاز الادارى للدولة (شاملاً القطاع العام) يتطلب تخطيطاً طويلاً الأجل ويستلزم جهداً أساسياً فى الدراسة والتحليل .

— أن أحداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الاعداد والتدريب لا تتضح اثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن .

— أنه الى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية وأخرى سريعة تسهم فى أحداث أمرين :

● علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة .

● التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى .

— ان أحداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ .

— ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب أن ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلاً والتى أنفق فيها الجهد والمال بمعرفة أجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة .

وفى ختام هذا الجزء لابد من الإشارة الى الآثار السالبة التى حاقت بالجهاز الادارى للدولة نتيجة لاعمال سياسة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الادارية المختلفة . كذلك كان لقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الادارية ارقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية وافتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف . ولا شك أن أى تطوير للإدارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجعة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجديدها تحت أى صورة .

السمات الرئيسية للتنظيم الحكومى فى مصر (١) :

يتسم التنظيم الحكومى فى مصر بسمات مميزة تعود الى التاريخ العميق للبيروقراطية المصرية التى تعتبر أقدم البيروقراطيات فى العالم حيث يعود تاريخها الى ما يزيد عن سبعة آلاف سنة . ولكن كان للسنوات الثلاثين الأخيرة تأثيرها العميق على تكوين وفعالية التنظيم الحكومى فى مصر ، ومن أجل تفهم السمات المميزة لهذا التنظيم فإنه من المفيد التعرف على أهم العوامل التى أسهمت فى صياغته :

— تعاظم دور الدولة فى مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وما اتخذته لنفسها من أهداف تركزت فى تعبير « الكفاية والعدل » .

— الأخذ بسياسة التصنيع والاتجاه نحو تدعيم الصناعات الوطنية فى مواجهة الواردات الأجنبية .

— التزام الدولة بسياسات رئيسية تمثلت فى ديمقراطية التعليم وتطبيق مبدأ توزيع

الخريجين على أجهزة الدولة ووحدات القطاع العام .

— الأخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل ، والاتجاه نحو تأكيد دور الدولة فى توجيه الاقتصاد القومى .

وقد وضح فى السنوات القليلة الماضية تأثير بعض المتغيرات الجديدة التى نجملها فى الآتى :

— الأخذ بسياسة الانفتاح منذ ١٩٧٤ وتشجيع رؤوس الأموال الأجنبية والعربية وكذا رأس المال الوطنى الخاص على دخول مجالات التنمية .

(١) من دراسة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عن « مراجعة عامة للتنظيم الحكومى فى مصر » مقدمة لمؤتمر الإدارة الحكومية المنعقد خلال ٢٨ - ٣٠ أكتوبر ١٩٨٠ .

- الأخذ بسياسة الحكم المحلى والاتجاه الى تقليص دور الحكومة المركزية وتفويض صلاحيات رئيس الجمهورية منذ أول يناير ١٩٧٩ الى المحافظين .
- التحول نحو أسلوب التخطيط الاقليمى والتنمية المحلية بكل ما يستتبعه ذلك من تشجيع المبادرات الخاصة وتقليل الاعتماد على أجهزة الدولة .
- التحول نحو تكوين أنماط تنظيمية جديدة فى الادارة الحكومية تستهدف تحرير الاداة الحكومية من المعوقات والتعقيدات وتسمح لها بالانطلاق والعمل السريع الحاسم .
- الاتجاه نحو تشكيل مشروعات مشتركة تسهم فيها وحدات القطاع العام وشركات أجنبية تتمتع بمزايا قانون الاستعمار .
- الاتجاه نحو تخفيض الدور الرقابى والسلطات التى تتمتع بها الأجهزة المركزية الرقابية وتشجيع السلطات المختصة فى الوزارات والهيئات على تحمل مسئولياتها واتخاذ القرارات .
- البدء فى اتخاذ اجراءات التطوير التشريعى بتجديد القوانين واللوائح الحاكمة للتنظيم الادارى بالدولة .

وتقبلور الوظائف التى يمارسها التنظيم الحكومى فى الآتى :

- الوظائف التقليدية التى تتصل بالأمور السيادية وهى الدفاع والأمن الداخلى ، وأمور السياسة الخارجية وتنظيم العلاقات الدولية .
- وظائف التخطيط والتوجيه العام للموارد والأنشطة القومية وادارة الاقتصاد القومى ، ويندرج تحت هذه المجموعة الوظائف الآتية :
 - اعداد التخطيط القومى للتنمية الشاملة .
 - اعداد الموازنات القومية وادارة الانفاق العام وتنمية الإيرادات السيادية المختلفة .
 - تنظيم وتوجيه البحث العلمى ونظم المعلومات القومية .
 - أعمال التنظيم العام للمؤسسات والأجهزة العاملة فى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية .
- الوظائف المتصلة بأمور الرقابة والمتابعة وتقييم الأداء سواء فى المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية . ويندرج تحت هذه الوظائف ما يتصل بتطبيق القوانين وفرض الالتزام بالنظم العامة .

- وظائف تنمية الانتاج القومى وتطویر الطاقات الانتاجية للمجتمع سواء فى مجالات الصناعة أو الزراعة أو غيرها من الأنشطة الانتاجية .

وتتوزع هذه الوظائف بين تقسيمات التنظيم الحكومى على النسق الآتى :

- أعمال التوجيه القومى العام واتخاذ القرارات الاستراتيجية ويتولاها قمة التنظيم المتمثلة فى رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) وهيئة الوزارة .

- أعمال المشورة والدراسة المتخصصة للمشكلات واقتراح الحلول واتجاهات التطوير القومى ، ويتولاها مستشارو رئيس الجمهورية . وفى مصر تتمثل الوظيفة الاستشارية فى :

— المجالس القومية المتخصصة .

— هيئة مستشارى رئيس الجمهورية .

وذلك بالإضافة الى مساعدى رئيس الجمهورية .

- أعمال السيادة وتوجيه التنفيذ فى مجالات الانتاج والخدمات وتتولاها على المستوى القومى الوزارات وما يتبعها من هيئات عامة ومصالح وأجهزة . ويتولى هذه الأعمال على المستوى المحلى وحدات الحكم المحلى وفى قمته المحافظات .

- أعمال التخطيط والتنظيم وتوفيق البيانات والمعلومات وتوجيه البحث العلمى وتتولاها على المستوى القومى أجهزة هى :

— الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

— الجهاز المركزى للمحاسبات .

— الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء .

— أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا .

كما يشارك فى هذه الأعمال التخطيطية هيئات متخصصة نوعيا فى مقدمتها :

— الهيئة العامة للتصنيع .

— الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية .

— الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة .

كما يوجد شكل خاص من أشكال الأجهزة الحكومية ، وهو شكل الهيئة العامة وهى تقوم أصلا على مرفق عام كانت تقوم به فى الغالب مصالح حكومية رؤى أن يعهد بها الى هيئة عامة مع منحها الشخصية الاعتبارية نظرا لما يمتاز به هذا الشكل من

مرونة فى الادارة ، فالهيئة العامة شخص ادارى عام يدير مرفقا يقوم على تقديم مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة .

● أعمال تنمية الاقتصاد القومى ، وتقوم بها وحدات القطاع العام التى تتخذ شكل شركة عامة وتقوم الدولة بمسئوليتها فى مجال التخطيط والتنسيق والمتابعة لهذه الشركات العامة عن طريق المجالس العليا للقطاعات .

ويمكن تلخيص الأشكال الرئيسية التى يتكون منها الجهاز الإدارى فى مصر كما يلى :

— **الوزارات :** وهى الأشكال التقليدية للأجهزة الإدارية ، والوزارة هى الهيئة التى يعهد اليها بإدارة نشاط حكومى هام يدخل ضمن الأنشطة الرئيسية التى تمارسها الحكومة . ويدير ويشرف على الوزارة وزير طبقا للقوانين واللوائح التنظيمية ، وتتكون الوزارة من إدارات أو مصالح أو كلاهما معا ، وتقوم جميعها بتنفيذ السياسة العامة للدولة . ويوجد فى مصر الآن تسعة وعشرون وزارة ، ويضم التنظيم الحكومى أيضا مناصب وزراء الدولة الذين لا يشرفون على وزارات تنفيذية .

— **الهيئات العامة :** والهيئة العامة جهاز حكومى منحه المشرع الشخصية الاعتبارية أو هى شخص إدارى عام يدير مرفقا عاما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة . والهيئة العامة لها ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها . ويدير أعمال الهيئة مجلس إدارة له سلطات محددة . وتخضع كل هيئة عامة لإشراف أحد الوزراء (١) . ويحكم نظام الهيئات العامة فى مصر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة .

وتوجد فى مصر حاليا ٩٦ هيئة عامة . ويلاحظ أن الهيئات العامة تأخذ مسميات متعددة فمنها ما يسمى هيئة عامة أو مركز أو مجلس أعلى أو اتحاد أو صندوق أو جهاز أو معهد ولكن لا تميز هذه المسميات من طبيعة الوحدة باعتبارها هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة ويسرى عليها أحكامه .

وتنقسم الهيئات العامة فى مصر الى :

— **هيئات عامة اقتصادية :** وهى التى تعتمد على نفسها فى تدبير الموارد المالية اللازمة لها وعددها ٣٩ هيئة .

— **هيئات عامة خدمية :** وهى التى تعتمد على الدولة فى تدبير ميزانيتها واحتياجاتها من الأموال وعددها ٥٧ هيئة .

(١) استثناء من ذلك توجد هيئات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وهيئة ميناء القاهرة الجوى .

— الهيئات المستقلة : وهى أشخاص عامة يحكم كل منها قانون خاص به ، ويحدد كل قانون ما اذا كانت للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة أو عدم منحها هذه الشخصية الاعتبارية ووقوعها ضمن الشخصية المعنوية الواحدة للدولة . وتوجد فى مصر حاليا سبع هيئات مستقلة .

— وحدات الحكم المحلى : وهى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتقديم الخدمات ذات الطابع المحلى .

وتنقسم جمهورية مصر العربية الى ٢٦ محافظة تضم كل محافظة عددا من مديريات الخدمات تمثل كل مديرية منها نشاطا نوعيا مثل الصحة - الزراعة - التعليم - الاسكان ٠٠٠ الخ وتنهض المديرية بهذا النشاط على مستوى المحافظة ولا يربطها بالوزارة المختصة بنوع النشاط على المستوى المركزى الا الخطط القومية العامة والنظم الموضوعية والتوجيهات الفنية .

وتنقسم المحافظات الى وحدات أصغر هى المركز - المدينة - الحى - القرية .

— الأقاليم الاقتصادية (١) : وهى تقسيمات ادارية لأراضى جمهورية مصر العربية لغرض خاص هو غرض التخطيط الاقتصادى حيث ان كل اقليم اقتصادى يتميز بأنه يمكن النظر اليه كوحدة اقتصادية متكاملة ، وتنقسم جمهورية مصر العربية الى ٨ أقاليم اقتصادية .

والى جانب هذه الأشكال يوجد القطاع العام الذى يتكون من شركات عامة ، لكل شركة منها شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة تدار على نمط الإدارة التجارية ، وللمجلس إدارة كل شركة وجمعيتها العمومية سلطات حددها القانون فى اتخاذ القرارات اللازمة لإدارتها .

وقد أنشأت مجالس قطاعية عليا يختص كل مجلس منها بعدد من الشركات التى تتولى نشاطا متشابها ، ويختص مجلس القطاع بالتنسيق بين خطط الشركات التابعة له ومتابعة هذه الخطط واتخاذ بعض القرارات ذات الصلة الاستراتيجية مثل إدماج الشركات أو تقسيمها أو تصفيتها . ويوجد الآن ستة وعشرون قطاعا . ولكل مجلس أعلى أمانة فنية تتكون من عدد محدود من الخبراء لمعاونة المجلس فى تنفيذ أعماله .

ويقوم على نشاط البحث العلمى فى التشكيلات التنظيمية للجهاز الإدارى فى مصر أحد عشر جامعة مصرية بخلاف جامعة الأزهر . والمجلس الأعلى للجامعات هو السلطة العليا التى ترسم سياسة الجامعات وتتابع توجيه وتنفيذ أعمالها .

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية وإنشاء هيئات التخطيط الإقليمى .

والى جانب الجامعات توجد أيضا مراكز البحوث العلمية ومنها ما يتبع
لأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا وهى الهيئة العلمية المختصة بالبحوث على
المستوى القومى . ومنها ما يلحق بالوزارة المختصة بنوع النشاط كهيئات علمية مثل
مركز البحوث الزراعية التابع لوزير الزراعة ومركز البحوث المائية التابع لوزير الرى
ومركز البحوث التربوية التابع لوزير التربية والتعليم ، ويتكون كل مركز من عدد من
المعاهد أو الأقسام المتخصصة لخدمة أغراض الوزارة .

اختصاصات الحكومة :

الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس
الوزراء والوزراء ونوابهم ، ويشرف مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

مجلس الوزراء :

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على
تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها القرارات .
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات .
- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .
- عقد القروض ومنحها .
- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح
الدولة .

الوزير : أما الوزير فهو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة
الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

الوزارات : توجد فى مصر حاليا الوزارات الآتية :

وزارة التخطيط :

وتهدف الى اعداد التخطيط الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة
التنفيذ .

وزارة الدفاع :

وتهدف الى تخطيط وتنفيذ السياسة العامة لتنمية قطاعات المصناعات الحربية وغيرها مما يتصل باحتياجات القوات المسلحة والانشاءات اللازمة لخدمتها وفقا للسياسة العامة للدولة وكذلك القيام بما تكلف به مجال السياسة العامة للدولة من واجبات ترتبط بالقوات المسلحة .

وزارة الانتاج الحربى :

تهدف الى تخطيط السياسة العامة بتوفير احتياجات القوات المسلحة والاشراف على تنفيذها فى وقت السلم والحرب بما يمكنها من الوفاء باقصى قدر من هذه الاحتياجات .

وزارة العدل :

تهدف الى ضمان وصول العدل الى المواطنين من غير موانع مادية او تعطيلات ادارية .

وزارة الخارجية :

تهدف الى تنفيذ السياسة الخارجية للدولة ودراسة كافة الشئون المتعلقة بها والسهر على علاقة مصر مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية ورعاية مصالح المصريين وحمايتهم فى الخارج .

وزارة الداخلية :

تهدف الى المحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم قبل وقوعها وضبطها مع الاشراف على تنفيذ القوانين .

وزارة المالية :

تهدف الى رسم السياسات المالية للدولة وتنسيق الموازنات وترشيد وضبط الانفاق الحكومى وتنمية حصيلة الضرائب والرسوم وتطوير نظمها بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية والتعاون الاقتصادى :

تهدف الى ترشيد النشاط الاقتصادى والعمل على ازدهار ورفع معدلات النمو بما يتماشى مع أهداف الخطة القومية وتحقيق الرفاهية الاقتصادية للمواطنين وتدعيم

العلاقات الاقتصادية بين ج . م . ع والمنظمات الاقتصادية وهيئات التمويل الدولية والاقليمية والوطنية وهيئات ضمان الاستثمار .

وزارة التموين والتجارة الداخلية :

تهدف الى توفير احتياجات الجماهير من مختلف السلع الأساسية في نطاق خطة الدولة الاقتصادية سواء عن طريق الانتاج المحلى او الاستيراد وتنظيم تداولها وتسعيرها والاشراف على عدالة التوزيع وسلامته ضمانا لوصولها الى المستهلك دون استغلال وبالمواصفات والأسعار المناسبة كما تهدف الى تنمية التجارة الداخلية عن طريق تنظيمها والاشراف عليها .

وزارة الزراعة (١) :

تهدف الى تادية الخدمات الزراعية فى قطاع الزراعة بقصد استغلال الثروة الزراعية والحيوانية استغلالا كاملا وترتكز فى ذلك على أسس انتاجية تشمل الكفاية الانتاجية واجراء البحوث الزراعية ونشر الثقافة الزراعية والحيوانية والوعى الزراعى .

وزارة استصلاح الاراضى (٢) :

تهدف الى البدء فى تحقيق الثورة الخضراء واستصلاح وتعمير مناطق شاسعة من الاراضى الصحراوية والاراضى البور وتعمير هذه الاراضى وخلق مجتمعات جديدة يعاد على اساسها توزيع الكثافة السكانية وتحقيق زيادة كبيرة فى الانتاج الزراعى .

وزارة السرى :

تهدف الى القيام بالدراسات الخاصة بوضع مواصفات مشروعات الري والصرف وتنمية الموارد المائية واسناد مشروعات الري والصرف والمحطات المائية والاشراف على تنفيذها وتطوير اساليبها وتشغيلها وصيانتها .

وزارة الصناعة والثروة المعدنية :

تهدف الى توسيع البلاد وارساء قواعد الصناعة بها ، وتختص بكل ما يتعلق بشئون التصنيع وتنظيم الانتاج الصناعى ورفع مستوى الكفاية الانتاجية فى الصناعات وتدريب العمال الفنيين .

(١) عدلت الى وزارة الدولة للزراعة والامن الغذائى فى مايو ١٩٨٠ .

(٢) عدلت فى التشكيل الوزارى الصادر فى مايو ١٩٨٠ الى وزارة الدولة لاستصلاح الاراضى .

وزارة البترول :

تهدف الى تدعيم وتطوير وتنمية مصادر الثروة البترولية والعمل على حسن استغلالها بما يكفل تحقيق اهداف خطة التنمية وزيادة الدخل القومى للبلاد .

وزارة الكهرباء والطاقة :

تهدف الى توفير الكهرباء وتعميمها فى أنحاء البلاد .

وزارة النقل (١) :

تهدف الى تلبية احتياجات النقل بالبلاد بما يتمشى مع خطط التنمية القومية ، ووضع خطة شاملة لوسائل النقل ومرافقه وشبكاته فى اطار الخطة العامة للدولة لتكفل بالتنسيق والتكامل بينها ، وتحقيق الربط بين أنشطتها وأنشطة القطاعات الأخرى وتعمل على تطويرها وفقا لأحدث الأساليب العلمية والتكنولوجية بما يحقق الاستفادة منها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة الفنية وعلى أساس اقتصادى أمثل مع العمل على صيانتها وتأمين سلامتها ، وتوفير العمالة الفنية المتخصصة فى فروع النقل المختلفة ورفع الكفاءة الانتاجية للعاملين بمرافق النقل .

وزارة النقل البحرى (١) :

تهدف الى الوفاء بمطالب الاقتصاد القومى فيما يتعلق بقطاع الملاحة البحرية وصناعات النقل البحرى والعمل على تنشيط وتقوية الروابط بين جمهورية مصر العربية والدول الأخرى .

وزارة المواصلات (١) :

تهدف الى توفير الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد ، وكذلك المساهمة فى تنمية المدخرات القومية عن طريق صندوق توفير البريد ، وذلك بالتخطيط لمشروعاتها وتطوير وسائلها بما يتمشى مع التطورات الحديثة فى هذا المجال وتشغيلها بأكبر قدر من الكفاءة الفنية وعلى أساس اقتصادى سليم وصيانتها وتأمين سلامتها .

وزارة الطيران المدنى :

تهدف الى النهوض بمرفق الطيران المدنى والوصول الى أحسن المستويات العلمية من حيث الكفاءة والدقة وتأمين سلامة الطيران لخدمة المجتمع المحلى والعالمى فى

(١) عين وزير واحد لهذه الوزارات الثلاث فى تشكيل مايو ١٩٨٠ .

مجال النقل الجوى بما يكفل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى اطار
السياسة العامة للدولة .

وزارة الاسكان (١) :

وتهدف الى بحث واقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات الاسكان والمرافق
والتشييد .

وزارة التعمير :

تهدف الى بحث اقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات التخطيط العمرانى والمدن
والمجتمعات الجديدة بما يتفق وأهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفى نطاق
السياسة العامة للدولة .

وزارة التربية والتعليم (٢) :

تهدف الى نشر التعليم فى جميع ميادين التعليم العام والفنى فى غير المرحلة
العالية بما يتفق والأهداف القومية وفى نطاق السياسة العامة للدولة .

وزارة الصحة :

تهدف الى الحفاظ على صحة المواطنين عن طريق القيام بالخدمات الصحية
الوقائية والعلاجية على المستوى المركزى وعلى المستوى المحلى بالاتفاق مع الأجهزة
المحلية المختصة ويشمل ذلك خدمات تحسين صحة الأفراد والبيئة والوقاية من الأمراض
والاكتشاف المبكر لها والعلاج والتأهيل وتطوير هذه الخدمات ورفع مستواها وتيسير
حصول المواطنين عليها .

وزارة الشؤون الاجتماعية :

تهدف الى تحقيق التنمية والرعاية الاجتماعية وتدعيم المجتمع المصرى وتماسكه
فى اطار السياسة العامة للدولة .

وزارة التأمينات :

تهدف الى تدعيم حقوق المواطنين فى مجال الخدمات التأمينية والتكافل
الاجتماعى والمساهمة فى تنمية الاقتصاد القومى .

-
- (١) عدلت الى وزارة الدولة للاسكان .
(٢) عدلت الى وزارة الدولة للتعليم والبحث العلمى .

وزارة القوى العاملة والتدريب المهني :

تهدف الى تخطيط الموارد البشرية وتنظيم استخدامها وتدريبها مهنيا وترشيد ادائها ورفع كفاءتها الانتاجية كما تتولى رعاية قوة العمل وذلك بغية تحقيق العمالة الكاملة المنتجة كوسيلة وهدف لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وزارة السياحة :

تهدف وزارة السياحة لدعم العلاقات الانسانية بين الشعوب والمساهمة فى تنمية الدخل القومى واظهار الصورة الحقيقية لماضى مصر ونهضتها الحديثة الشاملة لجميع شعوب العالم وتنشيط السياحة الداخلية لربط المواطنين بتراثهم ونهضة بلادهم .

وزارة الأوقاف :

تهدف الى الحفاظ على أوقاف المسلمين وتنفيذ شروط الواقفين وتمثل فى الدعوة الاسلامية والبر .

ويمكن عرض التنظيم الحالى للدولة بطريقتين :

اولا : التنظيم الحالى للدولة

على اساس التشكيل الوزارى الصادر بالقرار الجمهورى

رقم ٢٠٨ فى ١٤/٥/١٩٨٠

اولا - رئيس الجمهورية ، ويتبعه :

- ١ - مساعدا رئيس الجمهورية .
- ٢ - مستشارو رئيس الجمهورية .
- ٣ - المجالس القومية المتخصصة .
- ٤ - جهاز المدعى العام الاشتراكى .

ثانيا - نائب رئيس الجمهورية ، ويتبعه :

- الامانة العامة لرئاسة الجمهورية .

ثالثا - الحكومة ، وتتكون من :

- ١ - مجلس الوزراء .

٦ - اللجان الوزارية ، وهى :

- (١) اللجنة الوزارية للانتاج
- (ب) اللجنة الوزارية للخدمات
- (ج) اللجنة الوزارية للشئون الاقتصادية
- (د) اللجنة الوزارية للشئون التشريعية
- (هـ) اللجنة الوزارية للأمن الغذائى

٣ - رئيس مجلس الوزراء

٤ - نواب رئيس مجلس الوزراء ، وهم :

- (١) نائب رئيس مجلس الوزراء
- (ب) نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية
- (ج) نائب رئيس مجلس الوزراء لشئون مجلس الشعب
- (د) نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات ووزير الداخلية
- (هـ) نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج ووزير البترول
- (و) نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير التخطيط والمالية والاقتصاد

٥ - قطاع الخدمات ، ويضم :

- (١) وزير الدولة للتعليم والبحث العلمى
- (ب) وزيرة التأمينات الاجتماعية ووزيرة الدولة للشئون الاجتماعية
- (ج) وزير التعمير ووزير الدولة للاسكان واستصلاح الاراضى
- (د) وزير الدولة للقوى العاملة والتدريب المهنى
- (هـ) وزير الدولة للصحة
- (و) وزير الدولة للأوقاف

٦ - قطاع الانتاج ، ويضم :

- (١) وزير الدولة للزراعة والأمن الغذائى
- (ب) وزير النقل والمواصلات والنقل البحرى
- (ج) وزير الرى ووزير الدولة لشئون السودان

- (د) وزير الصناعة والثروة المعدنية
- (هـ) وزير الكهرباء

٧ - قطاع المشئون الاقتصادية والمالية ، ويضم :

- (أ) وزير السياحة والطيران المدني
- (ب) وزير التموين والتجارة الداخلية

٨ - وزير الدفاع والانتاج الحربى

٩ - وزير الدولة للانتاج الحربى

١٠ - وزير الدولة لشئون مجلس الشعب

١١ - وزير العدل

١٢ - وزير الدولة للثقافة والاعلام

ثانيا : التنظيم الرسمى كما تعبر عنه الموازنة العامة للدولة

اولا : رئيس الجمهورية •• ويتبعه :

- ١ - مساعدا رئيس الجمهورية
- ٢ - مستشارو رئيس الجمهورية
- ٣ - المجالس القومية المتخصصة
- ٤ - جهاز المدعى العام الاشتراكى

ثانيا : نائب رئيس الجمهورية •• ويتبعه :

- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

ثالثا : الحكومة •• وتتكون من :

- ١ - مجلس الوزراء
- ٢ - اللجان الوزارية •• وهى :
- (أ) اللجنة الوزارية للانتاج

- (ب) اللجنة الوزارية للخدمات
- (ج) اللجنة الوزارية للشئون الاقتصادية
- (د) اللجنة الوزارية للشئون التشريعية
- (هـ) اللجنة الوزارية للأمن الغذائي

٣ - رئيس مجلس الوزراء •

٤ - نواب رئيس مجلس الوزراء ٠٠٠ وهم :

- (١) نائب رئيس مجلس الوزراء •
- (ب) نائب رئيس مجلس الوزراء لشئون مجلس الشعب •
- (ج) نائب رئيس مجلس الوزراء (ووزير الخارجية) •
- (د) نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج (ووزير البترول) •
- (هـ) نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات (ووزير الداخلية) •
- (و) نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية (ووزير التخطيط والمالية والاقتصاد) •

٥ - الوزارات :

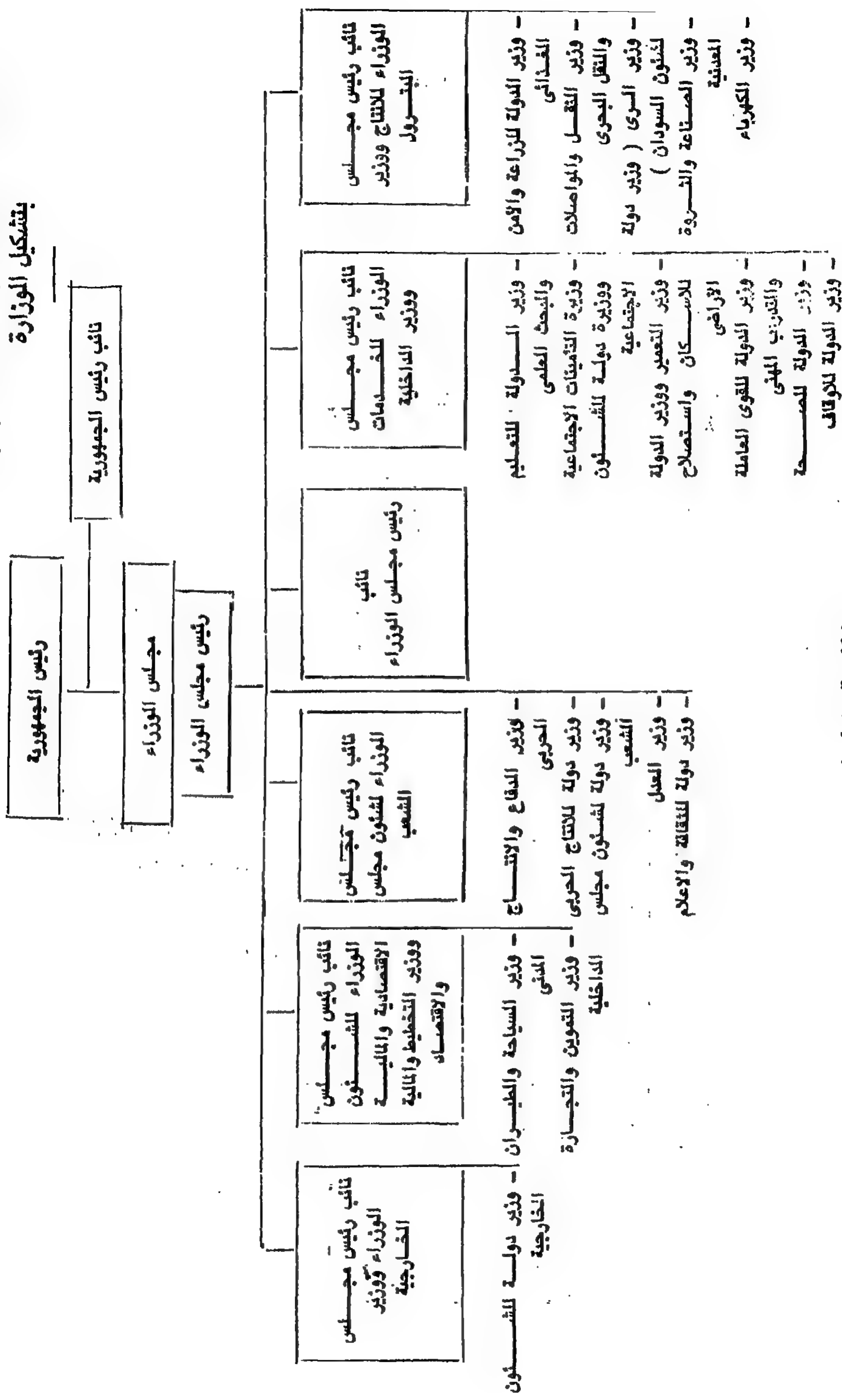
- وزارة الخارجية •
- وزارة الدفاع •
- وزارة الانتاج الحربى •
- وزارة العدل •
- وزارة التخطيط •
- وزارة المالية •
- وزارة الاقتصاد •
- وزارة السياحة •
- وزارة التموين والتجارة الداخلية •
- وزارة الصناعة والثروة المعدنية •
- وزارة البترول •
- وزارة الكهرباء •
- وزارة الزراعة (وزير دولة للزراعة والأمن الغذائي) •

- وزارة النقل •
- وزارة المواصلات •
- وزارة النقل البحري •
- وزارة الطيران المدني •
- وزارة الداخلية •
- وزارة التربية والتعليم (وزير دولة للتعليم) •
- وزارة التعليم العالي •
- وزارة التأمينات •
- وزارة الشؤون الاجتماعية (وزير دولة للشؤون الاجتماعية) •
- وزارة التعمير •
- وزارة الاسكان (وزير دولة للاسكان واستصلاح الاراضى) •
- وزارة استصلاح الاراضى (وزير دولة للاسكان واستصلاح الاراضى) •
- وزارة القوى العاملة والتدريب المهني (وزير دولة للقوى العاملة والتدريب المهني) •
- وزارة الصحة (وزير دولة للصحة) •
- وزارة الأوقاف (وزير دولة للأوقاف) •

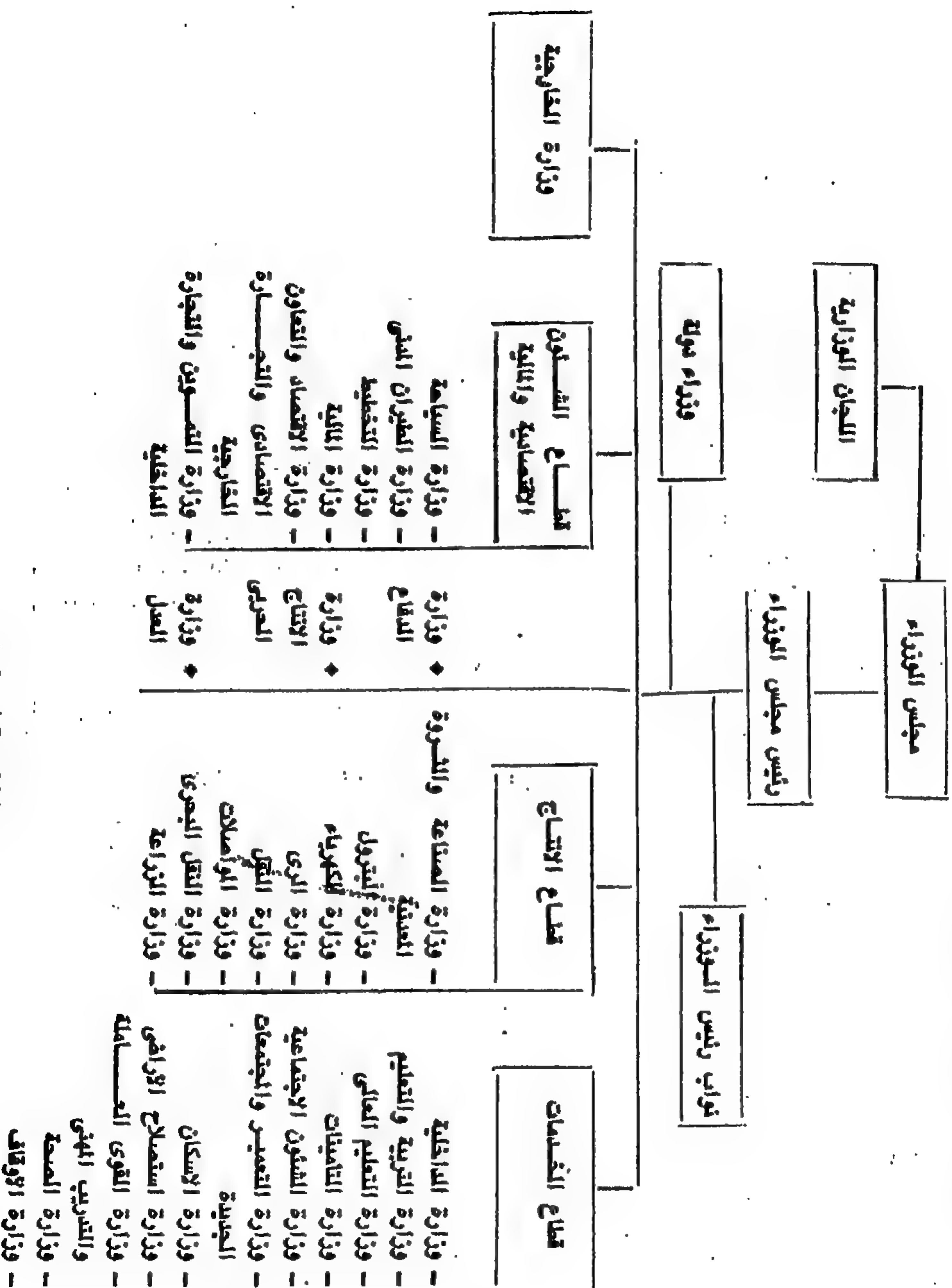
٦ - مناصب وزراء دولة (بخلاف وزراء الدولة المختصين بوزارات) :

- وزير دولة للشؤون الخارجية •
- وزير دولة لشؤون السودان •
- وزير دولة لشؤون مجلس الشعب •
- وزير دولة للثقافة والاعلام •
- وزير دولة للانتاج الحربي •

الهيكل التنظيمي الرئيسي للدولة
طبقاً للقرار الجمهوري رقم ٢٠٨ في ١٤/٥/١٩٨٠
بتشكيل الوزارة



المهيكل التنظيمي الرئيسى للدولة
بحسب الموازنة العامة للدولة



شكل رقم ٥ / ٢

أهم الملاحظات على التنظيم الحكومي في مصر :

● عدم الاستقرار التنظيمي :

يتوالى ادخال التعديلات على الهيكل التنظيمي الرئيسى للجهاز الادارى للدولة على فترات متتالية ، دون وجود استراتيجية واضحة تحكم هذه التعديلات المتلاحقة . وتظهر التغييرات فى صورة انشاء أو الغاء أو ادماج أو تغيير التبعية الأمر الذى ينتج عنه مشكلات ادارية ذات آثار بعيدة المدى اذ كثيرا ما تفشل هذه التغييرات فى تحقيق الأهداف المتوقعة منها ويتطلب علاج آثارها اجراء تعديلات جديدة وهكذا . كما أن سرعة التغيير لا تمكن من قياس النتائج والرقابة عليها ، فضلا عما يترتب على التغيير من عدم استقرار فى الانتاج ، وفى مستوى الخدمات وتأثر أوضاع العاملين .

● تضخم الهيكل التنظيمي وتفتت الأنشطة على عدد كبير من الوحدات :

يبلغ عدد الوزارات حاليا تسعة وعشرين وزارة وبمقارنة هذا العدد بمثله فى بعض الدول المتقدمة يلاحظ ضخامة هذا العدد نسبيا اذ يبلغ عدد الوزارات فى الحكومة الفيدرالية فى الولايات المتحدة اثنى عشر وزارة ، وفى اليابان اثنى عشر وزارة أيضا ، وفى انجلترا اثنتين وعشرين وزارة . وما يتعلق بالوزارات ينطبق أيضا على الهيئات وغيرها من اشكال الوحدات الادارية التى يتكون منها الجهاز الادارى .

وكان من نتيجة التضخم فى حجم الجهاز الادارى والتعدد فى مكوناته ان أصبح تقسيم الاختصاصات بين هذه الوحدات غامضا ومتداخلا او مفتتا .

ولا شك ان هذه الظاهرة كان يمكن تبريرها فى ظل نظام مركزى يعتمد على الوزارات فى اداء الخدمات الحكومية وفى غياب نظام الحكم المحلى ، أما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم نظام الحكم المحلى ونقل كافة السلطات التنفيذية الى وحدات الحكم المحلى فقد أصبح من الضرورى العمل على الحد من تضخم الجهاز الادارى على المستوى المركزى ليتناسب مع حجم النشاط المطلوب منه القيام به ولعل من أهم آثار هذا التضخم هو ضعف التنسيق بين مختلف الأجهزة .

● تعدد الأجهزة الفوقية والمستويات التنظيمية الوسيطة :

من الظواهر التى تلاحظ بوضوح فى الجهاز الادارى للدولة تعدد وجود أجهزة متتالية رأسيا وينحصر دورها فى مجرد الاشراف على أنشطة تنفيذية تمارس من خلال أجهزة أدنى . ومن أمثلة ذلك نشاط استصلاح الأراضى الذى تمارسه فعلا على مستوى التنفيذ شركات قطاع عام وهيئة عامة للتعمير ومشروعات التنمية الزراعية . ومن أمثلة ذلك أيضا وجود وزارة الكهرباء التى تعتبر جهازا مشرفا على هيئة كهرباء مصر ، ووزارة البترول التى تشرف على الهيئة العامة للبترول التى تتبعها شركات البترول . ومن أهم آثار هذا التعدد هو تعقيد الاتصالات وتأكيد الاتجاه لممارسة السلطة مركزيا وزيادة تكلفة اداء الخدمة .

● اختلاط الأدوار التنظيمية :

يلاحظ كذلك أن بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطي يتكرر ممارستها في وحدات إدارية مختلفة الشكل تمارس أحيانا في الوزارة المختصة وأحيانا تمارس من خلال وزارة وهيئة عامة تابعة لها . ومن أمثلة ذلك ما يؤدي من أنشطة تخطيطية في كل من وزارة النقل والهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، وكذلك وزارة البترول والهيئة العامة للبترول .

● ازدواج الاختصاصات وتداخلها :

أما على المستوى الأفقى فيوجد تداخل وازدواج في الاختصاصات وهي نتيجة لتعدد الأجهزة العاملة في قطاعات واحدة .

● افتقاد التكامل في تشكيل الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

ويتمثل ذلك فى وجود أكثر من وحدة إدارية لممارسة أنشطة متكاملة بطبيعتها وذلك مثل الأنشطة المتعلقة بالطاقة حيث تتولاها حاليا أكثر من وحدة إدارية ، والأنشطة المتعلقة بالنقل والاتصالات ، والانتاج الزراعى .

● عدم ملائمة نطاق الاشراف :

ويلاحظ ذلك فى ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه فى حالات أخرى .

● تعدد أنواع ومسميات الوحدات الادارية :

تتعدد فى الجهاز الادارى فى مصر مسميات الوحدات الادارية منها الوزارة والمصلحة والهيئة العامة والهيئة القومية والمركز والصندوق والجهاز المركزى والجهاز والمجلس الأعلى والمجلس والمؤسسة . بل ويلاحظ تفاوت المسميات بين الوحدات الواحدة فى طبيعتها وعلى سبيل المثال توجد الهيئة المصرية العامة . والهيئة العامة ، والهيئة القومية مع أنها تعمل جميعا على المستوى القومى ويحكمها فى الغالب قانون واحد هو قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٢ .

الهيئات العامة :

كان من التطورات التى أفرزتها محاولات الاصلاح الادارى فى مصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ابتكار نمط تنظيمى جديد هو « الهيئة العامة » قصد به فى الأساس أن ينتقل ببعض الادارات والمصالح الحكومية التى كانت تدير مرافق عامة أو وحدات

حكومية انتاجية أو خدمية لها طبيعة اقتصادية من اطار الادارة الحكومية التقليدية الى نمط يقترب من الادارة الاقتصادية للشركات .

ولقد تم تحويل العديد من تلك الادارات والمصالح الحكومية التقليدية الى هيئات عامة ومنها مصلحة البريد (هيئة البريد) ، مصلحة السكك الحديدية (الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر) ، المطابع الأميرية (الهيئة العامة للمطابع الأميرية) كذلك ثم خلال السنوات الماضية منذ قيام الثورة استحداث العديد من تلك الهيئات العامة حتى بلغ عددها الآن ٩٥ هيئة . وصدر القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ ليحدد الطبيعة القانونية والخصائص المميزة لتلك الهيئات .

وحيث كان الأصل في قيام الهيئات العامة أن تكون مرحلة متقدمة في ادارة تتجاوز القيود والقواعد الحكومية العتيقة بما يسمح بالانطلاق الانتاجي والخدمي ، الا أن حركة المجتمع وضغوط المطالب الجماهيرية المتصاعدة من جانب ، والتطورات التكنولوجية والادارية السريعة في السنوات الأخيرة من جانب آخر أوضحت جميعا أن هذا النمط التنظيمي لم يعد يلئم متطلبات عصر الانفتاح في مصر .

فمن الملاحظ أن مستوى الكفاءة في جميع المرافق العامة قد انحدر في السنوات الأخيرة وتصاعدت شكاوى الجماهير من سوء الخدمة ، وتدل الشواهد على أن جانبا هاما مما أصاب تلك المرافق لا يعود الى نقص الامكانيات والاعتمادات المالية بقدر ما يعود في الأساس الى انخفاض الكفاءة الادارية وتخلف نظم الادارة وسيطرة العقلية الادارية الحكومية التقليدية على أمورها . كذلك نلاحظ في نفس الوقت اتجاها متصاعدا لبعض الهيئات العامة القائمة لاستصدار قوانين خاصة بها تخرجها من نطاق الهيئات العامة وتعفيها من الخضوع لأحكام القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم الهيئات العامة وظهرت أيضا مطالبات بتعديل القانون ذاته .

ان الرغبة في تبسيط البناء التنظيمي العام في مصر والتخلص من التراكمات التنظيمية المعروفة لسيرة الانفتاح وتحقيق الثورة الادارية تحتم جميعا احداث عملية لتصحيح التنظيمي بالنسبة للهيئات العامة . كذلك وضع أن « الهيئة العامة » بوضعها الحالي لم تعد نمطا تنظيميا متوافقا مع متطلبات الادارة الاقتصادية السليمة لكثير من الأنشطة الحيوية التي تشكل البنية الأساسية للاقتصاد القومي وأنه لابد من تحرير تلك الهيئات العامة وتطويرها الى وحدات اقتصادية متحررة لها استقلالها المالي والاداري .

من جانب آخر ، فإن الكثير من الهيئات العامة الحالية تباشر أنشطة ثبت دائما ان الشركات تعتبر هي الشكل التنظيمي الأفضل بالنسبة لها حيث تتوفر لها المميزات التالية :

● تحرير الادارة من القواعد والنظم الحكومية .

● إتاحة الفرصة لزيادة رأس المال من خلال اشراك مساهمين سواء من المواطنين أو غيرهم .

● إتاحة الفرصة لممارسة الضغوط الاقتصادية السليمة من جانب عوامل السوق والمنافسة .

● إتاحة الفرصة للأسراع بنمو الممارسة الديمقراطية من خلال أسلوب عمل الجمعيات العمومية للشركات .

● تخفيف الأعباء عن الإدارة الحكومية المركزية برفع وصايتها عن تلك الشركات من ناحية ، وتقليص الأعباء المالية الواقعة عليها من ناحية أخرى حيث يتحمل رأس المال الخاص بجانب من مهمة التمويل .

وبمراجعة الهيئات العامة القائمة الآن ، نجد انها تنقسم الى نوعين أساسيين :

الهيئات العامة الاقتصادية : ويبلغ عددها ٢٨ هيئة .

الهيئات العامة الخدمية : ويبلغ عددها ٥٧ هيئة .

والأصل أن الهيئات العامة الاقتصادية هي التي تقوم على إدارة مرافق أو أنشطة اقتصادية تدر عوائد مالية تسهم ولو جزئيا في تغطية نفقاتها ، بينما الهيئات العامة الخدمية هي التي تقوم على تقديم خدمات أو أنشطة لا تدر عوائد مالية ، ومن ثم ليس لها موارد ذاتية فهي تعتمد كليا في ممارسة أنشطتها على الاعتمادات المخصصة لها من موازنة الدولة .

وحيث يوجد نمط تنظيمي يسمى الهيئات العامة ، فالمنطق كان يقضى بالألا توجد إدارات أو تقسيمات تنظيمية تقوم على أنشطة مماثلة وتتخذ الشكل التنظيمي الحكومي المعتاد .

أن مراجعة موقف الهيئات العامة بنوعيتها وكذلك المكونات التنظيمية للحكومة المركزية تكشف لنا عن الملاحظات الهامة الآتية :

● أن هناك هيئات عامة اقتصادية تقوم على ممارسة أنشطة اقتصادية بذاتها مثل :

— هيئة البنك الرئيسي للائتمان الزراعي والتعاوني .

— الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب .

— الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر .

— هيئة النقل العام بالقاهرة .

● أن هناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر أنشطة اقتصادية بذاتها وإنما تمارس أنشطة تخطيطية ورقابية على وحدات إنتاجية مثل الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة للتأمين (وقد كانتا في الأصل مؤسسات عامة وتم تحويلهما الى هيئات عامة لتفادي الغائهما بحسب ما قضى القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥) .

● أن هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر أنشطة تخطيطية وبحثية دون أن تشرف على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، الهيئة العامة للتصنيع ، مركز بحوث المواصلات السلوكية واللاسلكية ، والهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية .

● أن هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر أنشطة وسيطة مثل صندوق دعم صناعة الغزل للمنسوجات القطنية ، وصندوق دعم صناعة غزل الحرير الصناعي وصندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي . كما تقوم بعض هذه الهيئات بأنشطة إدارية أو فنية بحتة مثل الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

وتجمع الهيئات العامة الخدمية خليطاً من النوعيات يمكن تصنيفها كالاتى :

● هيئات تباشر أنشطة بحثية بالدرجة الأولى مثل مركز البحوث الزراعية ، مركز البحوث المائية ، معهد بحوث البناء ، المركز القومى للبحوث الجنائية ، والمركز القومى لدراسات الأمن الصناعى .

● هيئات تقوم على مباشرة أنشطة وسيطة مثل صندوق موازنة الأسعار وتكاليف المعيشة وصندوق تحسين الأقطان ، صندوق الأراضى الزراعية ، صندوق تمويل مبانى وزارة الخارجية ، صندوق أبنية دور المحاكم .

● هيئات تباشر أنشطة انتاجية (اقتصادية) وكان من المنطقى اعتبارها هيئات عامة اقتصادية وليست خدمية ومنها على سبيل المثال الهيئة المصرية العامة للكتاب والجهاز المركزى للكتب الجامعية ، الهيئة العامة لبناء القاهرى الجوى ، الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعى .

● هيئات تباشر أنشطة تخطيطية وأعمال بحوث ودراسات مثل الهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان .

● هيئات تباشر تقديم خدمات متخصصة لقاء رسوم تقتضيها من المواطنين مثل الهيئة المصرية العامة للمساحة ، وهيئة التأمين الصحى والمؤسسات العلاجية .

● هيئات تمارس وظائف حكومية بالدرجة الأولى مثل الهيئة العامة للخدمات الحكومية والهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات ، الهيئة العامة للأرصاء الجوية والهيئة العامة للاستعلامات .

● وثمة هيئات عامة خدمية تقوم على إدارة مرافق عامة يوجد مثل لبعضها فى الهيئات العامة الاقتصادية مثل الهيئة العامة لمياه الشرب ، أو الهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى .

وبمراجعة مكونات الجهاز الإدارى للحكومة المركزية نجد ثمة مصالح تقوم على مباشرة أنشطة تماثل بعض ما تقوم به هيئات عامة ومع ذلك لم تتخذ ذلك النمط

التنظيمي واستمرت على شكلها الحكومي التقليدي مثل مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهني بوزارة الصناعة ومصلحة سك العملة بوزارة المالية ، الجهاز المركزي للتعمير بوزارة الاسكان والتعمير والمركز القومي للبحوث .

ان العرض السابق لأوضاع الهيئات العامة الاقتصادية والخدمات القائمة الآن واستطلاع مكونات الحكومة المركزية يوضحان الاستنتاجات الهامة التالية :

● أن نمط الهيئة العامة كإطار تنظيمي قد أصابه الكثير من الخلط والتشويه بحيث لم يعد معبرا عن حقيقة الأوضاع الإدارية للوحدات المتخذة شكل هيئات عامة كما لم يعد معبرا بشكل دقيق عن الخصائص المميزة للأنشطة التي تقوم بها تلك الوحدات .

● أن هناك تداخلا بين ما يسمى هيئات عامة اقتصادية وما يسمى هيئات عامة خدمية بحيث لم يعد التمييز بين النوعين ممكنا من الناحية الفعلية .

● أن هناك كثيرا من الوحدات المتخذة شكل الهيئة العامة لا يوجد فعلا ما يبرر اتخاذها ذلك النمط المكلف وظيفيا واقتصاديا ، والأجدر أن تبقى إدارات حكومية في إطار وزاراتها الأصلية .

وفي ضوء ما تقدم فإننا نقترح خطة متكاملة لتصحيح الأوضاع التنظيمية لتلك الهيئات العامة تنطلق من ذات الفلسفة التي تبلورت في إلغاء المؤسسات العامة النوعية التي لم تكن تمارس نشاطا بذاتها ، وتحويل تلك التي كانت تمارس أنشطة اقتصادية إلى شركات عامة وتتركز تلك الخطة فيما يلي :

● تحويل الهيئات العامة التي تمارس أنشطة اقتصادية (إنتاج سلعي أو خدمي) ولها مواردها الذاتية إلى شركات عامة وتخضع لأحكام قانون الشركات العامة رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

● إلغاء الهيئات العامة التي لا تباشر أنشطة اقتصادية أو خدمية تبرر انفصالها عن أجهزة الوزارات المشرفة عليها وتحويل اختصاصاتها إلى التقسيمات التنظيمية المناسبة بتلك الوزارات ، أو ادماجها في تنظيمات الوزارات باعتبارها إدارات مركزية .

● لا يبقى في شكل هيئة عامة سوى الهيئات القائمة على إدارة مرافق عامة يصعب نجاح أسلوب الشركات فيها ، وإذا كانت تقوم على تقديم خدمات جماهيرية لها طابعها القومي المتميز وتقبل منطق الإدارة الاقتصادية المتحررة مع تعديل قانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ بحيث يوفر لتلك الهيئات قدرا كافيا من المرونة والاستقلالية بما يميزها فعلا عن الإدارة الحكومية التقليدية .

بالنسبة للهيئات العامة التى يتقرر تحويلها الى شركات عامة تطبيق القواعد الآتية :

- يجوز تحويل الهيئة الى شركة واحدة أو عدة شركات تختص كل منها ببعض جوانب النشاط الذى كانت تقوم به الهيئة أصلاً وذلك بحسب حجم كل هيئة واقتصاديات التشغيل للشركات الجديدة .
- تسرى على الشركات الجديدة أحكام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .
- تسرى على الشركات الجديدة كل المزايا والاعفاءات التى تنقرر لشركات القطاع العام من بين المزايا المقررة للشركات الخاضعة للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن استثمار المال العربى والأجنبى والمنطق الحرة وتعديلاته .
- تطبيق على الشركات الجديدة أحكام القرار الجمهورى رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٧٣ فى شأن زيادة رأس المال وطرح جانب من الأسهم للاكتتاب العام . وذلك بعد تعديل ذلك القرار بما يسمح بطرح جانب من الأسهم بالعملات الأجنبية يكتتب فيها المصريون العاملون بالخارج .

من ناحية أخرى تكون اجراءات التحويل الى شركات كالاتى :

- تشكّل لجنة من خبراء الجهاز المركزى للمحاسبات ، وزارة المالية ، والجهاز المركزى للتخطيط والإدارة ، وبعض الخبراء الذين يصدر بهم قرار من رئيس الوزراء بناء على ترشيح وزير الدولة تكون مهمتها اعداد دراسة اقتصادية كاملة عن كل هيئة يتقرر تحويلها الى شركة لتقويم اصولها وخصومها وتحديد قيمة رأس المال .
- بعد اقرار هذه الدراسة يعتبر قيمة رأس المال فى تاريخ اعتماد التقويم هو حصة الدولة فى الشركة الجديدة اذا اتضح انه من الملائم اشراك رأس مال خاص وطنى أو أجنبى فى رأس المال . وفى هذه الحالة تطرح اسهم بقيمة الفرق بينه وبين رأس المال الاجمالى الذى تقرر الدراسة ضرورة الاكتتاب فيه لمساعدة الشركة الجديدة على ممارسة أعمالها بكفاءة ، ويحدد تاريخ الاكتتاب فى كل شركة حسب مركزها المالى ومدى حاجتها للتمويل السريع .
- تحدد فترة انتقال ستة أشهر لانتهاء اجراءات تكوين الشركات الجديدة وتشكيل مجالس إدارتها والجمعيات العمومية لها .
- يتولى المجلس الأعلى للقطاع المعنى مراجعة كل الاجراءات التى تمت وبناء على موافقته تتخذ اجراءات استصدار قرار تأسيس ونظام كل شركة .
- ينص فى قانون الشركة على الاعفاءات أو المزايا الممنوحة لها .

● تتولى الشركة إصدار النظم واللوائح الداخلية الخاصة بها (دون التقيد بالنظم الحكومية) .

كذلك يصدر قرار رئيس الجمهورية بالهيئات العامة التى يتقرر إلغاؤها أو إدماج اختصاصاتها فى جهات أخرى ، ويحدد القرار مسئولية الوزير المختص عن الهيئة الملغاة فى اتمام اجراءات تصفيته والتصرف فى العمالة الموجودة بها وكذلك اصولها وخصوصها . ويقترح فى هذا الخصوص مراعاة القواعد الآتية :

● تشجيع تخفيض القوى العاملة غير الضرورية وعدم تحويلها بشكل جزافى الى أجهزة أخرى فى غير حاجة لها ، ويتم ذلك باتخاذ اجراءات التقاعد المبكر والتشجيع على ترك العمل سواء بالاستقالة أو النقل أو الاعارة أو الاجازات بدون مرتب كلما أمكن .

● ضرورة اعادة تنظيم الأجهزة والادارات التى سيناط بها اختصاصات الهيئات الملغاة بحيث ينتظم العمل وتحقق استمرارية أداء الوظائف التى كانت تمارسها تلك الهيئات .

● ضرورة التأكد من أن إلغاء الهيئات العامة لابد وأن يترتب عليه تخفيض فى الأعباء المالية للدولة والاقتصاد فى الانفاق العام

وبالنسبة لبعض الهيئات المقترح إلغاؤها ، فان الحل الافضل هو أن تتخذ نمطا تنظيميا آخر أكثر تناسبا مع طبيعة الوظائف المسندة اليها ، من ذلك مثلا :

● الهيئة العامة للخدمات الحكومية . . . ومن المقترح تحويلها الى جهاز مركزى للمشتريات والمخازن الحكومية يتبع وزارة المالية .

● الهيئة العامة للتصنيع . . . ومن المقترح تحويلها الى مركز للدراسات والبحوث الصناعية ملحق بوزارة الصناعة .

وفى هذه الحالة يكلف وزير الدولة بتشكيل لجان فنية متخصصة لاعداد مخططات تنظيمية متكاملة لتلك الوحدات الجديدة .

أما بالنسبة للهيئات العامة التى يتقرر استمرارها ، فانه من الضرورى توفير المناخ المناسب لانطلاقها فى تحقيق اهدافها دون التقيد بالقواعد الحكومية المعتادة ، وفى هذا الصدد فان القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ يحتاج الى تعديل جذرى بحيث يتضمن المبادئ الرئيسية الآتية :

● النص على أن الهيئة العامة هى وحدة تنظيمية مستقلة ماليا واداريا .

● النص على اختصاص مجلس ادارة الهيئة العامة بوضع الموازنة بالاسلوب الاقتصادى السليم دون التقيد بما نص عليه قانون الموازنة العامة للدولة .

● انفصال موازنة الهيئات العامة عن الموازنة العامة للدولة وتعميم ما نص عليه قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن جواز ادراج اعتمادات الهيئة العامة كرقم اجمالي فى الموازنة العامة للدولة دون التقيد بتقسيمات الأبواب والبنود واعتبار ذلك مبدأ عاماً يطبق على الهيئات العامة تحقيقاً للمرونة فى التصرفات المالية . وفى هذه الحالة تحسب موارد الهيئة الذاتية واستخداماتها الاجمالية وترصد لها فى الموازنة العامة للدولة اعانة اجمالية بالفرق فى حالة العجز أو يرحل الفائض اليها .

● النص على اختصاص مجلس ادارة الهيئة العامة بوضع كل اللوائح والنظم الداخلية فيما يخص شئون العاملين والشئون المالية والادارية وغيرها دون التقيد بالنظم والقواعد المعمول بها فى الحكومة .

● تطبيق فكرة الجمعية العمومية فى الهيئات العامة بحيث تتشكل كما فى حالة الشركة العامة من ممثلين للدولة صاحبة رأس المال ومن ممثلين عن الأفراد والجماعات المستفيدة بخدماتها ، ومن ممثلى الهيئات المحلية التى تمارس الهيئة أعمالها فى نطاقها ، ومن ممثلى العاملين بها والنقابات والاتحادات العمالية أو المهنية ذات العلاقة .

● النص على اخضاع الهيئات العامة لنطاق التنظيم القطاعى للدولة بحيث تنضم كل مجموعة من الهيئات العامة المتكاملة أو المتشابهة الى أحد القطاعات المحددة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ بإنشاء المجالس العليا للقطاعات .

أهداف وأسس تطوير الادارة الحكومية :

يمكن تحديد الأهداف الأساسية لتطوير الادارة الحكومية فيما يلى :

— توجيه الاسكانيات والموارد القومية نحو احداث التنمية المتكاملة وفقاً لخطط موضوعية سليمة .

— التخلص من الأمراض والانحرافات البيروقراطية فى شتى المرافق ، وتهيئة المناخ الادارى بما يسمح بانطلاق الطاقات لمزيد من الانتاجية .

— تصحيح الأوضاع المالية والوظيفية غير السليمة والتى نشأت عن التطورات غير المخططة فى الأجهزة الادارية بالدولة .

وتتركز أسس اعادة البناء الادارى للدولة فى الآتى :

— تدعيم وتأكيد وظائف التخطيط الاستراتيجى والمتابعة القومية الشاملة القائمة على دراسات متكاملة وسياسات ومعايير واضحة ومحددة .

— تأكيد الفصل بين وظائف التخطيط الاستراتيجي والمتابعة القومية الشاملة من ناحية ، وبين وظائف التخطيط الاجرائي والمتابعة القطاعية التفصيلية من ناحية أخرى .

— التمييز بين أعمال التخطيط والمتابعة عموما ، وبين أعمال التنفيذ .

— أن يتحدد هدف ووظيفة واختصاصات كل جهاز فى الدولة تحديدا دقيقا بما يحقق التناسق والتكامل بين أجهزة الدولة ويلغى كل احتمالات التكرار والتضارب فيما بينها .

— تغيير القوانين واللوائح المنظمة للعمل وتطويرها بشكل كامل بما يحقق أهداف المرونة وحرية الحركة للقيادات الادارية المسئولة ، وبما يحدد بوضوح معايير المحاسبة عن المسئوليات سلبا وايجابا .

— الاختيار الموضوعى للقيادات الادارية فى مختلف المستويات والمجالات وفقا لمتطلبات العمل وظروفه وبغض النظر عن الاعتبارات الشخصية .

— تدعيم الاتجاه نحو اللامركزية الادارية والتحول نحو الحكم المحلى فى صورته الكاملة ورفع الوصاية عن الأجهزة المحلية وقرار الاسس السليمة للتمويل المحلى الذاتى .

— الاتجاه نحو نمط تنظيمى جديد فى قطاع الانتاج والخدمات العام بحيث تتخذ وحدات الانتاج والخدمات شكل « مؤسسة الدولة المستقلة » التى تدار وفقا للأساليب الاقتصادية وتعتمد فى التمويل على مصادرها وقدراتها الذاتية وتنخفض معونة الدولة لها الى الحد الأدنى وبما تفرضه طبيعة النشاط فى كل حالة .

— تدعيم مشاركة القطاع الخاص الوطنى فى جهود التنمية الشاملة وإتاحة الفرص للانفتاح الاقتصادى فى اطار الأهداف والخطط القومية .

— الاستعداد لقبول التضحيات التى تفرضها عملية اعادة التنظيم الشاملة حتى تتحقق أهدافها كاملة (ونقصد بذلك أساسا امكانية توفير أشكال العمالة الزائدة على كل المستويات وتدريب وسائل تعويضها حتى لا تقف عائقا فى سبيل التطور المنشود) .

● مقومات التنظيم الحكومى الجديد :

ان اعادة بناء الجهاز الادارى للدولة لا تعنى فقط تطوير الهياكل التنظيمية للوحدات الادارية ، والغاء وحدات واستحداث أخرى ، بل ان العملية تمتد الى أعماق الكيان الادارى بحيث تشمل على ما يلى :

— توفير القدرة على تحديد الأهداف العامة والنتائج الدقيقة التى تسعى الحكومة الى تحقيقها خلال مدة زمنية محددة .

- إقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس أنشطة الحكومة ويهيئ لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .
- استحداث وتنمية السياسات والاستراتيجيات التى ترشد اتخاذ القرارات فى مختلف الشئون القومية وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى إطار المعايير العلمية السليمة .
- استحداث التنظيمات القادرة على ممارسة الوظائف الادارية الحيوية على المستوى القومى وفى مقدمتها وظائف التخطيط الشامل ، المتابعة العلمية وتقييم الأداء ، التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب .
- استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيق وتنظيم الأداء بما يتوافق والأهداف المقررة .
- خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء الكيان الحكومى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .
- تنمية قنوات الاتصال بين الحكومة والمجتمع وتأمين قيام الحكومة بخدمات متناسبة مع احتياجات المجتمع والعمل على تنمية العلاقات المتبادلة بينهما .
- وفى ضوء الأفكار السابقة تصبح أساسيات التنظيم الحكومى الجديد كما يلى :
- ان الحكومة هى كيان متكامل يضم أجزاء وفروعا متخصصة من الوظائف والأنشطة ، ولكنها تتربط وتتعاون من أجل تحقيق أهداف عامة .
- ان الحكومة حتى حين تأخذ بأسلوب اللامركزية الادارية فان وحداتها الادارية المتحررة لابد وأن تخضع فى النهاية لسلطة مركزية عليا تتولى القيادة على المستوى القومى ، وتمارس أعمال التنسيق وأحداث التكامل بين الأجزاء والفروع وصولا الى الأهداف العامة .
- وتختص القيادة الحكومية المركزية بوظائف حيوية على مستوى الكيان الادارى كله هى :
- تحديد الأهداف .
- وضع السياسات والاستراتيجيات العامة .
- اقرار الخطط والبرامج العامة .
- اتخاذ القرارات الاستراتيجية ذات العلاقة بقضايا قومية عامة .
- متابعة الأداء فى مجالات العمل الوطنى المختلفة وتقييم الانجازات وبذل المساعدة للقضاء على المعوقات .
- تحقيق الترابط وتنسيق العلاقات بين الحكومة والمجتمع .

— ينقسم الكيان الحكومى الى وحدات تنظيمية متخصصة تقوم كل منها على أداء أنشطة متكاملة • وتلتزم الادارة الحكومية الحديثة فى أحداث تلك الوحدات بتجنب التكرار أو الازدواجية فى النشاط • ويمكن تصنيف الوحدات التنظيمية الأساسية فى الكيان الحكومى الجديد فيما يلى :

● وحدات تختص بأمور التخطيط ووضع البرامج فى مجالات عمل متخصصة ومتابعة تنفيذها وتقييم الانجازات المحققة فيها •

● وحدات تنفيذية تتولى مسئولية العمل على تحقيق الأهداف والخطط وتنفيذ البرامج •

● وحدات استشارية تختص بتقديم المساعدات العلمية فى مجالات البحوث والدراسات وأعمال التطوير والمعلومات •

— تتركز صلاحيات اتخاذ القرارات فى المستوى الأعلى بجهاز الدولة الإدارى وذلك فى القضايا ذات التأثير العام والشامل على الكيان القومى كله • بينما تتوزع صلاحيات اتخاذ القرارات بين المستويات الإدارية المتتالية بعد المستوى الأعلى

وفقا لنظام محدد للتفويض ، بحيث يتمتع كل مستوى إدارى بصلاحيات متناسبة مع نوعيات الأنشطة التى يمارسها وحجم المسئوليات الملقاة عليه •

— تمارس الوحدات الإدارية المختلفة بجهاز الحكومة أعمالها وفقا لسياسات محددة معتمدة من السلطة الإدارية الأعلى ، كما تلتزم هذه الوحدات فى أدائها مجموعة من النظم الاجرائية متوافقة مع تلك السياسات ، وهى فى هذا الالتزام تتمتع بحرية الحركة وصلاحيات تطوير وتعديل النظم الاجرائية بما يتناسب وتطورات الظروف المحيطة دون اخلال بالسياسات العامة •

— حين وضع السياسات العامة تراعى السلطة الإدارية الأعلى أن تكون متناسبة مع طبيعة الأنشطة وظروف الأداء فى الوحدات الإدارية المختلفة ، بحيث يتم التوفيق بين اعتبارين أساسيين :

● توحيد القواعد العامة والاجراءات الرئيسية بقدر المستطاع •

● توخى الواقعية والمرونة بما يحقق التوافق بين القواعد والاجراءات من ناحية وبين ظروف كل وحدة من ناحية أخرى •

الاطار العام للبناء الإدارى الجديد :

يتكون البناء الإدارى المقترح من ثلاثة مستويات أساسية يختص كل منها بأعمال محددة لها طبيعة متميزة كالاتى :

المستوى الأول :

ويختص بأعمال التفكير والتخطيط الاستراتيجي الشامل وتحديد الأهداف والسياسات القومية ، وتعيين معايير التقييم وأسس المفاضلة والاختيار . وكذلك تقع في اختصاص هذا المستوى سلطة اتخاذ القرارات الأساسية (الاستراتيجية) ذات التأثير على الكيان القومى كله ، كما يختص هذا المستوى بأعمال المتابعة الشاملة والتقييم الكلى للأداء .

ويضم هذا المستوى أجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والأجهزة الاستشارية المعاونة لهما .

المستوى الأوسط :

ويختص بأعمال التخطيط المتخصص لقطاعات النشاط المختلفة وتوجيه عمليات التنفيذ وتوفير الظروف والموارد اللازمة والاشراف على تقدم التنفيذ ومتابعة النتائج وتقييم الأداء التفصيلى فى كل قطاعات النشاط بالدولة . ويتمثل فى هذا المستوى المكونات الآتية :

- الوزارات باعتبارها مراكز لتخطيط المتخصص والاشراف والمتابعة .
- الهيئات العامة والأجهزة المعاونة للوزارات وتختص أساسا بأعمال التخطيط القطاعى والاشراف والمتابعة من ناحية ، وتقديم المشورة الفنية للوزارات من ناحية أخرى .
- المحافظات ووحدات الحكم المحلى ذات الصبغة الاقليمية .

المستوى الثالث :

ويختص بالتنفيذ أساسا وما يتطلبه من تخطيط اجرائى . ويتكون هذا المستوى من شركات القطاع العام ووحدات الخدمات على المستوى المحلى .

ملامح خطة العمل لتطوير الادارة الحكومية فى مصر :

ان تحقيق التغيير المستهدف فى بناء الادارة الحكومية فى مصر من أجل رفع كفاءتها فى خدمة التنمية القومية الشاملة إنما يحتاج الى مخطط شامل ومتكامل ، نعرض فيما يلى أهم ملامحه المقترحة :

الاجراءات طويلة المدى :

وتتركز هذه الاجراءات فى القيام بالدراسات الأساسية التى تستهدف تحديد التصورات التى يجب أن يكون عليها الجهاز الادارى للدولة . ويمثل ناتج هذه

الدراسات الاستراتيجية العليا للتنظيم الإداري العام ومكوناته • وتتناول هذه الاجراءات ما يلي : -

● تحديد الاطار التنظيمي العام للدولة بمكوناته الرئيسية الثلاثة وهى :

— أجهزة الحكومة المركزية •

— أجهزة الحكم المحلى •

— أجهزة القطاع العام •

● احداث ثورة تشريعية شاملة تنطوى على تطوير جذرى فى مجموعات القوانين القائمة والمؤثرة على اوضاع وعمليات الجهاز الادارى للدولة ويكون تجديد القوانين متوافقا مع طاقات وامكانيات التطبيق ونابعا من تفهم لمعوقات تنفيذ القوانين السابقة •

● رسم سياسة قومية للعمالة على أساس دراسة شاملة لتكوين القوى العاملة فى مصر وحقيقة احتياجات وحدات الانتاج والخدمات من الأفراد على مدى سنوات قادمة • ويجب أن نؤكد ضرورة استخدام معايير موضوعية فى تقرير أحجام العمالة بغض النظر عن الضرورات الاجتماعية والسياسية التى أثرت فى السنوات الماضية على قرارات الدولة بشأن التشغيل والتوظيف وانتجت موقفا غير اقتصادى حيث يتراكم الأفراد فى وحدات الانتاج والخدمات بشكل لا يتعادل مع احتياجات العمل الفعلية الأمر الذى يرفع التكلفة ويؤدى الى انهيار كفاءة الأداء •

وفى هذا السبيل فان سياسة العمالة يجب أن تتخلص من الالتزام بتشغيل كل الخريجين وعملية التوزيع الجزافى لهم على مؤسسات الأعمال ووحدات الجهاز الحكومى • ونحدد فيما يلى العناصر الأساسية لسياسة العمالة كما يجب أن تكون حتى تصبح العمالة عنصرا فعالا فى خدمة التنمية بدلا من أن تكون عبئا عليها ومعوقا لها وهى الآن :

— المحصر الدقيق للقوى العاملة على المستوى القومى وتحليل مستويات القدرة والمهارة ونوعيات التخصص ومصادر التكوين ودرجة الاستخدام ونسبة البطالة الحقيقية وتركزها (العرض من القوى العاملة) •

— التنبؤ باحتياجات المجتمع من الافراد ذوى التخصصات والمهارات المختلفة للسنوات القادمة فى ضوء متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة (الطلب على القوى العاملة) •

— التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى تكوين ومواصفات القوى العاملة فى مصر فى السنوات القادمة على ضوء تطوراتها فى السنوات الماضية واستنادا الى نتائج تحليل العوامل المؤثرة فى تكوينها •

— تحديد الاختلافات والفروق بين القوى العاملة المتوقعة والاحتياجات المستهدفة منها (كما ونوعا) (أى تحليل العلاقة بين العرض من القوى العاملة والطلب عليها فى فترات قادمة) والعمل على أحداث التوافق بينها من خلال :

- تعديل وتطوير النظام التعليمى بمستوياته المختلفة بما يسمح بافراز النوعيات المطلوبة فقط وبالأعداد الصحيحة .
- تعديل وتطوير سياسة الهجرة بما يسمح بتصدير العمالة الزائدة وبشكل يتناسب مع احتياجات الأسواق الخارجية (خاصة الأسواق العربية والافريقية فى المقام الأول) .
- رسم سياسة قومية للأعداد والتدريب تحقق توفير الأنواع المطلوبة بمواصفاتها الدقيقة لخدمة أهداف التنمية الشاملة فى الوقت الصحيح .
- رسم سياسات متطورة للأجور والحوافز تحقق جذب الأعداد المطلوبة لأنواع الأعمال والتخصصات التى تحتاجها جهود التنمية وذلك برفع مستويات الأجور فيها ، كما تساعد على التنفير من الأعمال والمهن غير المطلوبة بخفض مستويات الأجور فيها .
- بناء نظام متكامل للرقابة وتقييم الأداء يضم أجهزة الرقابة المتعددة ويحقق التناسق بينها بما يكفل المتابعة الفورية والتقييم الموضوعى للنتائج والانجازات . ويقوم هذا النظام على أساس وجود هيئة قومية للمتابعة والتقييم تمارس عمليات التفتيش الفورى والفجائى والتحقيق فى المخالفات والانحرافات وتتبع أحوال أجهزة الدولة وأوضاعها الادارية والمالية . وترتبط بهذه الهيئة القومية وحدات للتفتيش (أو المتابعة والتقييم) بكل جزء رئيسى من أجزاء جهاز الدولة الادارى وتكون « الهيئة القومية للمتابعة وتقييم الادارة » بمثابة المركز الذى يخطط ويوجه وينسق أعمال هذه الوحدات .
- بناء نظام قومى للمعلومات يضمن انسياب البيانات من مصادرها المختلفة الى مركز قومى للمعلومات يقوم على تصنيفها وتحليلها واعادة توزيعها على أجهزة الدولة المختلفة حسب احتياجاتها ويحقق الامداد الفورى والمتجدد بكل أنواع المعلومات ويمنع الازدواج والتكرار فى جمع البيانات أو اصدارها .
- ترشيد نظام التخطيط القومى ورسم سياسة لزيادة حيويته من خلال توضيح الاطار التنظيمى لعملية التخطيط وتحديد المسئولية عنها وتحقيق الارتباط العضوى بين وزارة التخطيط وبين أجهزة وادارات التخطيط بمختلف أجزاء الجهاز الادارى بالدولة .

الاجراءات المرحلية :

ونقصد بذلك اجراءات تحتاج الى فترة زمنية متوسطة نقدرها بثلاث سنوات ، ويكون ناتجها توفير المقومات الأساسية التى تمهد للتغيرات الجذرية التى ستتم نتيجة للخطة الشاملة بعيدة المدى .

وأهم الاجراءات المرحلية المقترحة هى :

● حصر ومراجعة وحدات التنظيم الإدارى العام للدولة :

يستهدف هذا الحصر تحديد ما يلى :

- أهداف واختصاصات كل جزء من أجزاء الجهاز الإدارى .
- طبيعة الأنشطة والأعمال التى يمارسها .
- حجم العمالة ومكوناتها .
- الانجازات والمعوقات .

وفى ضوء هذا المسح الشامل يمكن أن تتخذ إجراءات تصحيحية هامة منها :

- احتمالات تصفية وإلغاء بعض الأجهزة أو الوحدات المتكررة .
- احتمالات ادماج بعض الأجهزة أو الوحدات المتكاملة .
- إزالة الازدواجية فى الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمحلية .
- إعادة توزيع القوى العاملة بين هذه الأجهزة .
- إعادة التوزيع الجغرافى لهذه الأجهزة .

● حصر القوى الوظيفية الحالية ودراسة توزيعها على أجهزة الدولة :

ويستهدف هذا الحصر تحديد درجة تناسب مؤهلات الأفراد من حيث المؤهلات والأعمار ومستويات المهارة والتدريب مع نوعيات العمل المسندة اليهم ، وتناسب أعدادهم مع متطلبات الأداء ، كذلك يهدف الحصر الى تحديد ما يلى :

- الفائض من العمالة الزائدة عن حاجة أجهزة الدولة .
- العجز من التخصصات المطلوبة .

وبناء على نتائج هذا الحصر يمكن اتخاذ الإجراءات الآتية :

- إعادة توزيع العمالة بين أجهزة الدولة خاصة بين الأجهزة والوزارات المركزية من ناحية ، وبين وحدات الحكم المحلى من ناحية أخرى .
- اعداد خطط مرحلية لتدريب الأفراد من التخصصات النادرة وسد العجز منهم .
- ترشيد سياسة توزيع الخريجين على أساس الاحتياجات الفعلية للأجهزة وتوجيه الفائض الخريجين الى مجالات أخرى (كتصدير العمالة) .

● مراجعة عملية توصيف الوظائف بكل أجهزة الدولة :

ويتم ذلك على أسس علمية موضوعية ووضع الضمانات الكفيلة بمنع أى انحرافات فى هذه العملية . ويترتب على اتمام وصف الوظائف النتائج الآتية :

— ترتيب الوظائف واتخاذ ناتج التقييم أساسا لتحديد الرواتب بأسلوب موضوعى يلغى تسعير الشهادات واعادة التسكين بناء على ذلك طبقا لمعايير الترتيب الصادرة تنفيذا لقوانين العاملين الجديدة .

— حصر الاحتياجات التدريبية الفعلية واتخاذها أساسا لوضع خطة التدريب القومية .

— وضع معدلات للاداء تتخذ كأساس لتقييم كفاءة الأفراد ودرجة اجادتهم لأعمالهم .

● تطوير أجهزة التدريب والاعداد للوظائف العامة :

من المهام الأساسية المطلوبة فى الخطة المرحلية دفع عملية التدريب ووضعها فى الاطار التنظيمى السليم ، وفى هذا المجال يقترح تكوين مجلس أعلى للتنمية الادارية يمارس تخطيط السياسات والانشطة التدريبية على مستوى الدولة فى اطار دراسة الاحتياجات الفعلية والمحتملة ويتولى التنسيق بين معاهد وأجهزة ومراكز التدريب الادارية بالدولة . ويكون المعهد القومى للتنمية الادارية هو الجهاز الفنى المعاون لهذا المجلس على أن توجد أجهزة تدريب قطاعية تلحق بالوزارات والهيئات والمحافظات تختص بتطبيق سياسة وخطة التدريب القومية كل فيما يخصها على مستوى القيادات الوسطى والوظائف التخصصية وذلك بمعاونة المعهد القومى للتنمية الادارية واشراف المجلس الأعلى .

ولاتمام هذا التحول نقترح ما يلى :

● يركز المعهد القومى للتنمية الادارية (١) جهوده فى المجالات الحيوية الآتية :

(أ) تنظيم دورات تدريبية للادارة العليا بالقطاع العام والمستويات القيادية بالقطاع الحكومى والحكم المحلى .

(ب) تنظيم برامج لأعداد الكوادر الادارية المتخصصة وتأهيلها لشغل الوظائف الادارية العليا بالقطاع العام والقطاع الحكومى والحكم المحلى .

(ج) اجراء البحوث والدراسات اللازمة لتطوير أساليب التدريب والمادة التدريبية .

(د) تقديم العون الفنى والمساعدة المتخصصة لأجهزة التدريب بالوزارات والهيئات العامة فى تخطيط عملياتها التدريبية وتطوير أساليبها .

(١) عدل اسمه الى أكاديمية السادات للعلوم الادارية .

- تركز عمليات تدريب الادارة الوسطى والادارة المباشرة على مستوى القطاع ، وتكون ادارات التدريب بكل وزارة ، هيئة عامة ، محافظة ، مسئولة عن وضع خطط التدريب والاعداد الشاملة والتي تغطي احتياجات الوحدات التابعة لها بناء على دراسات ميدانية فعلية وبمساعدة خبراء المعهد القومي للتنمية الادارية .
- ولذلك ينشأ مركز تدريب متكامل . . بكل وزارة ، هيئة عامة أو محافظة لتنفيذ البرامج التدريبية للقطاع تحت الاشراف والمراقبة المستمرة وبمدربين من داخل القطاع ممن تتوافر فيهم المواصفات العلمية التي يقرها المجلس الأعلى للتنمية الادارية وتكون الاستعانة بمدربين من خارج القطاع من واقع القوائم المعتمدة بالمدرسين المؤهلين علميا وعمليا التي يصدرها المجلس الأعلى .
- تتولى وحدات التدريب على مستوى الشركات ، المحليات ، والمصالح المتخصصة تنفيذ البرامج التي تحدد لها في الخطة القطاعية الشاملة وبالمواصفات المقررة بمعرفة ادارة التدريب القطاعية وتحت اشرافها وينطبق نفس القيد السابق الخاص بالمدرسين .
- يكون لكل مركز تدريب قطاعي مستشار علمي من بين ذوي الخبرة والاختصاص ويمارس مهام الاشراف والتوجيه الفني لعمليات التدريب بالقطاع .
- يمول النشاط التدريبي القطاعي على أساس تخصيص نسبة من ميزانية كل شركة أو وحدة تابعة لتكوين ميزانية قطاعية للتدريب تستخدم في انشاء مركز التدريب القطاعي المزود بالأجهزة والمعدات ووسائل الايضاح . المتطورة وكذلك لتمويل عملية تكوين المادة التدريبية الواقعية من خلال دراسات وأبحاث ميدانية .

الاجراءات العاجلة :

أن تطوير نظام العمل بالدولة ومؤسساتها - وان كان يتطلب تخطيطا طويلا
الاجل - ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات -
نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لا يمكن تغييرها تغييرا كليا وفوريا -
ولا يمكن أن يعطى تطويرها اثاره الا بعد عدة سنوات (وذلك مثل تطوير نظم التعليم
خصوصا في جانبه المتعلق بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر في ظروف العمالة
ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمل وغيرها مما هو
مرتبط بضرورة ايجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة) .

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحي التي يمكن التعرض
لها فورا بحسن التنظيم وسرعة التطبيق - وبما لا يلقي على الدولة أعباء جديدة في
العمالة أو التكاليف . بل أن العكس هو الصحيح . وذلك بعلاج بعض المشكلات
الواضحة المحددة - بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجماهير بل
وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل .

تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتى :

● يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة . وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير .

● تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل انتهاء العمل اليومى بكل جهة أى أن الخدمة الجماهيرية تستمر فى المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يوميا وبشرط أنه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماما لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء فى كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله .

● يمنع تماما استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبي خدمة أم لزيارات شخصية فى غير الساعات المحددة لذلك ، ويمنع استقبال الزوار فى أماكن تأدية العمل بل يخصص فى كل جهة مكان لاستقبال زائري الموظفين (باستثناء طالبي مقابلة كبار الموظفين الذين يأتون لخدمات مصلحة) .

ونلاحظ أن دولا عربية كثيرة تسير على هذا النظام مثل العراق . لبنان ، الجزائر تونس ، المغرب . وقد نجحت فى تطبيقه تماما .

تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وببطء الاجراءات وتعقدها بأجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يندب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها . على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة أو غير الجادة فى التطبيق لتوقيع جزاءات عليها .

تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيما لا يتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها فى خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادارية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بما لا يخل بمرونة الأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات فى حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التى تحتاج الى تعديل قانون أو قرار جمهورى فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة .

ضبط عمليات الاسكان الادارى وتنظيم امداد أجهزة الدولة بالمستلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف فى استهلاك المستلزمات والاتفاق على ايجار الاماكن ، وضمانا لحسن الاستفادة منها وصيانتها وتجديدها ، فانه من الضرورى القيام بالاجراءات الآتية :

— دراسة نظام الاسكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهزة الدولة لنوعيات النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها .

— دراسة تكلفة الاسكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة .

— دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعددة التى تشغلها أجهزة الدولة .

— دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية .

— حصر المعدات والأثاثات المكتبية سواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن استخدامها وربط هذه الموجودات بخطط الشراء والتجديد .

— دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المستلزمات المكتبية والمطبوعات ومدى التكرار والاسراف فى استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعها على أساس معدلات استهلاك مقدرة .

— دراسة الأساليب المتبعة فى صيانة المباني والمعدات المكتبية وتجديدها وتكلفة هذه الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانية توحيد المسئولية عنها فى جهة مركزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقت المبعثرة فى الورش الأميرية وورش الإصلاح والصيانة المتعددة فى وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام .

وفى هذا السبيل فان اقتراحنا المحدد أن تتولى الهيئة العامة للخدمات الحكومية المسئولية الكاملة فى القيام بهذه الدراسة والخصر ثم ادارة الموجودات الحكومية والسيطرة على عمليات الامداد ورقابة الاستخدام للجهاز الادارى للدولة (الحكومة والحكم المحلى) .

الفصل السادس

إدارة القطاع العام

القطاع العام ٠٠٠ نظرة تاريخية :

● لقد كان قيام الثورة في يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الأساسية التي أسهمت في بناء القطاع العام في مصر . فقد تبينت الثورة أن المشاكل الاقتصادية في البلاد يمكن تركيزها في الآتي :

— تغلب الفكر الزراعي على الاقتصاد القومي وضعف اسهام الصناعة في الدخل القومي .

— انخفاض مستوى الدخل القومي وضعف انتاجية الجهاز الانتاجي للبلاد .

— عدم تناسب معدلات الزيادة في السكان من ناحية ، مع معدلات الزيادة في الانتاج من ناحية أخرى ، الأمر الذي ترتب عليه استمرار تدهور الظروف المعيشية للغالبية من أبناء البلاد .

— انعدام الأسس الواضحة والعادلة في توزيع الدخل القومي . فقد كان تركيز الملكية والثروة في فئة قليلة لم تكن تتجاوز ١٪ من المجتمع .

● ولقد عجزت الثورة عن أهدافها الاقتصادية في ضرورة التخلص من الاقطاع وسيطرة رأس المال المستغل ، وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومي وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع .

وتطبيقا لهذه السياسة تم تحديد الملكية الزراعية في قانون اصلاح الزراعي عام ١٩٥٢ ، وفي يناير ١٩٥٣ بدأ مجلس الانتاج القومي أعماله لدراسة مشروعات التنمية الاقتصادية وترتيب عمليات تنفيذها . من جانب آخر كانت هذه الجهود تمثل بداية لتدخل الدولة بصورة نشطة لتصحيح هيكل الاقتصاد المصري . ونتيجة لتلك الجهود بدأت المشروعات الصناعية الأساسية في الظهور وكان أولها مصنع الحديد والصلب الذي أنشئ في عام ١٩٥٤ . وقد كانت سياسة الدولة في تلك الأثناء قائمة على أساس تقديم العون والدعم للمشروعات الصناعية المختلفة فبادرت الى اقرار الاعفاءات الضريبية ، وتقديم الاعانات المالية بالاضافة الى الاسهام في رؤوس أموالها . واتسم أسلوب الدولة في تشجيع الاستثمارات الجديدة بالمرونة إذ عمدت الى ضمان حد أدنى من الأرباح للمساهمين في الشركات الجديدة كوسيلة لحفزهم على الاكتتاب في رؤوس أموالها .

وقد صدر فى عام ١٩٥٦ قانون التنظيم الصناعى وأنشئت أول وزارة للصناعة بهدف تخطيط وتنظيم وتنمية الاتجاه للتصنيع فى البلاد . كذلك تم انشاء مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى للارتفاع بمستوى كفاءة الانتاج فى المشروعات الصناعية .

من ذلك يتضح أن البداية الأولى للقطاع العام فى مصر كانت عن طريق اسهام الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة دون ادخال تغييرات جذرية فى هيكل الاقتصاد القومى .

● كان تأميم قناة السويس فى سنة ١٩٥٦ نقطة تحول أساسية فى حركة القطاع العام حيث أدى الى وقوع العدوان الثلاثى على مصر ، ونتيجة لهذا العدوان وضعت أموال وممتلكات الفرنسيين والبريطانيين تحت الحراسة ، وتم ترحيل المديرين من تلك الجنسيات . وفى عام ١٩٥٧ بدأت حركة تمصير عدد كبير من المشروعات الانتاجية منها البنوك وشركات التأمين وشركات البترول والتجارة .

وقد تميزت هذه الفترة بقيام وحدات اقتصادية أسهمت فى تدعيم أركان القطاع العام أهمها :

— المؤسسة الاقتصادية التى أنشئت فى يناير ١٩٥٧ لتتولى ادارة أنصبة الدولة فى الشركات المختلطة والمصرية . وفى سنة ١٩٥٨ كانت المؤسسة الاقتصادية تشرف على ٤٨ شركة. تمثل ٩٪ من اجمالى الشركات المساهمة العاملة فى مصر ، بينما مثل رأس مالها ٢٠٪ من رؤوس أموال تلك الشركات .

— مؤسسة النصر التى قامت لتتولى تنفيذ مشروعات خطة التصنيع الأولى فى عام ١٩٥٧ من خلال انشاء شركات جديدة .

— مؤسسة مصر التى أنشئت لتقوم على ادارة مجموعة شركات بنك مصر بعد تأميمه فى عام ١٩٦٠ .

— مؤسسة الادوية وقامت لتتولى الاشراف على شركات الادوية الأجنبية بعد تأميمها .

وكانت السمة العامة لوحدات القطاع العام حتى ما قبل حركة التأميم الكبرى فى ١٩٦١ أنها سارت على نمط الشركات المساهمة وفقا لقواعد الادارة الاقتصادية وبمعايير الربح والخسارة ، مع خضوعها لاشراف عام من قبل المؤسسات الثلاث بما لها من سلطة تعيين كبار المديرين فى تلك الشركات وممثليها فى مجالس اداراتها .

● جاءت قوانين يوليو ١٩٦١ دفعة أساسية فى تطور القطاع العام حيث تم تأميم عشرات الشركات الخاصة ، مما أدى الى ظهور فكرة المؤسسات العامة النوعية التى تشرف كل منها على عدد من المشروعات العاملة فى قطاع انتاجى معين . وقد بلغ عدد تلك المؤسسات النوعية ٤١ فى سنة ١٩٦١ . من ناحية أخرى بدأ نمط

تنظيمى جديد يظهر فى ميدان القطاع العام هو الهيئات العامة التى قصد بها أن تتولى إدارة المرافق العامة والمشروعات الكبرى متحررة من أساليب العمل الحكومى التقليدي .

وقد كان للمؤسسات العامة النوعية دورا بارزا فى تشكيل تطور القطاع العام فى مصر آثار الكثير من الجدل . من ناحية نجد بعض الدارسين للقطاع العام يعتبرون أن المؤسسات العامة كانت عاملا ايجابيا فى نمو القطاع العام من خلال ما وفرتة للشركات من دعم ومساعدة واشراف بعيدا عن سيطرة الوزارات وأجهزة الحكم التقليدي . ومن ناحية أخرى نجد كتابا يرون العكس تماما ويعتبرون المؤسسة العامة عقبة أساسية فى سبيل حرية الحركة للشركات ومعوقا للإدارة الاقتصادية بها .

وفى دراسة نشرها الكاتب فى عام ١٩٦٩ (١) ، اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطاع العام منها :

- انخفاض معدلات النمو فى الانتاج الصناعى .
- تراكم المخزون السلعى .
- اهمال الدراسات التسويقية .
- تزايد الطاقات الانتاجية العاطلة .
- الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة .
- تضائل نصيب الصادرات والتسويق الخارجى فى اجمالى المبيعات .

ولقد انتهت هذه الدراسة الى أن عددا ليس بالقليل من وحدات القطاع العام فى تلك الفترة كان يعانى من مشكلات انتاجية وتسويقية وعمالية قللت من قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة لها . وقد أشارت تلك الدراسة الى التأثير السالب للمؤسسات العامة النوعية على إدارة شركات القطاع العام حيث أدى انشاء ذلك العدد الكبير من المؤسسات العامة واتباعها للوزارات أن حدثت درجة عالية من التضارب والازدواج فى الاختصاصات بين الوزارة والمؤسسات العامة ، كذلك لم تكن العلاقات بين المؤسسات وبين الشركات التابعة لها محددة تحديدا دقيقيا . وكانت الصفة العامة هى تعدد جهات الاشراف والرقابة وتداخل اختصاصاتها مما شكل أعباء متزايدة على إدارة الشركات .

ان قيام المؤسسات العامة النوعية لم يكن على أساس سليم من الدراسة ، فالبعض منها كان يقوم فى مجالات نشاط تخص شركة واحدة ، وبعض الشركات تم تحويلها الى مؤسسات عامة ، كما كان هناك مغالاة فى اضافة صفة المؤسسة ذات الطابع الاقتصادى على عديد من المؤسسات التى لا ينطبق عليها هذا الوصف .

(١) د . على السلى ، الكفاءة الادارية فى القطاع العام « دراسة مصرية » —
الاهرام الاقتصادية ، ملحق العدد الصادر فى ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

لقد كان من نتائج تركيز السلطات في المؤسسة العامة وتوالي عمليات التديل والتغيير في أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمي التي عانت منها قيادات شركات القطاع العام أن أصبحت تلك الشركات تعمل في ظروف غير مواتية تمثلت أساسا فيما يلي :

- عدم تحديد الأهداف .
- تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الأجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخاذ القرارات بالنسبة للشركات .
- تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات انسياسية في أمور الادارة .
- توالي التغيير في التشريعات واللوائح المنظمة لأمور القطاع العام .

من أجل كل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتحرير شركات القطاع العام من سيطرتها واطلاق حرية الحركة لادارتها . وقد استمرت هذه الدعوة في شد وجذب الى أن تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذي نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وابتكر بديلا لها نمطا تنظيميا جديدا هو المجالس العليا للقطاعات .

التنظيم القطاعي ... خطوة على الطريق :

انطلاقا من فلسفة الانفتاح وأهدافها الرامية الى الاسراع بجهود الإنماء الشامل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، كان تطوير العلاقات التنظيمية بين الوحدات الرئيسية العاملة في مجالات الانتاج والخدمات (الشركات والمؤسسات والهيئات العامة وغيرها من الأجهزة المتخصصة) ، وبين الحكومة بوزاراتها المختلفة وأجهزتها التخطيطية والرقابية أمرا ضروريا .

وقد اتجه التطوير المستهدف الى التوسع في سياسة اللامركزية واطلاق حرية الحركة واتخاذ القرارات لوحدات الانتاج والخدمات الرئيسية في إطار سياسات وخطط قومية شاملة ، الأمر الذي يحقق الفوائد الآتية :

- الاستفادة القصوى من الطاقات والخبرات الفنية والادارية والعلمية المتاحة بتلك الوحدات واستثمارها في خدمة الاقتصاد القومي .
- التخفيف من حدة الزوتين وتعقد الاتصالات وبطء الحركة الناتج من تمركز اتخاذ القرارات في كثير من الحالات عند مستوى الوزير المختص .
- تخفيض أعباء الاشراف والرقابة الحكومية بنقل المسؤولية الكاملة عن تحقيق الأهداف الى الادارات المسئولة بتلك الوحدات ، وتفرغ الوزراء والأجهزة المعاونة لهم مباشرة لهام التخطيط الاستراتيجي ومتابعة النتائج والمساءلة عن الانجازات .

وقد أقر مجلس الوزراء الأسس الجديدة للتنظيم القطاعي للقطاع العام في سنة ١٩٧٥ حيث كانت الخطوط العامة لتطوير العلاقات التنظيمية بين وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية وبين الوزارات المشرفة عليها كما يلي :

— يكون مجلس ادارة الوحدة مسئولاً مسئولية كاملة عن ادارتها وتحقيق الاهداف المحددة لها . وفي المقابل يتمتع مجلس الادارة بصلاحيات كاملة في الشئون الادارية والمالية والانتاجية والتسويقية .

— يضع مجلس الادارة مجموعة كاملة من النظم واللوائح الادارية والمالية التي تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها .

— يكون لكل وحدة موازنة مستقلة منفصلة عن الموازنة العاملة للدولة ، ويكون مجلس ادارتها مسئولاً عن تنمية الموارد اللازمة سواء المحلية أو الأجنبية وله صلاحية تقرير بنود الانفاق وفقاً لخطط العمل والاهداف المطلوب من الوحدة انجازها .

— تعاد صياغة العلاقة المالية بين الوحدات التي تحصل على اعتمادات من الدولة وبين الموازنة العامة على أساس تثبيت مجموع اعتمادات موازنتها في السنة المالية ١٩٧٥ باعتبارها اعانة من الدولة لفترة محدودة قادمة (ثلاث سنوات مثلاً) وتكلف بتقديم فائض معين لتمويل موازنة الدولة خلال نفس الفترة بحسب على أساس متوسط الفائض في السنوات الثلاث السابقة .

— بعد انتهاء مرحلة الانتقال المقترحة تتوقف اعانة الدولة وتصبح الوحدة مسئولة تماماً عن تدبير كل مواردها المالية وتقرر أوجه انفاقها وتخضع بعد ذلك لأحكام نظام ضريبي متطور يحقق أسهامها في تمويل النفقات العامة .

— بالنسبة للمرافق العامة التي قد لا يتيسر لها تدبير كل الموارد اللازمة لها بحكم طبيعة نشاطها ، تستمر الاعانة الحكومية عند المستوى السابق تحديده ويكون مجلس ادارتها مسئولاً عن تنمية مصادر غير عادية للموارد وترشيد الانفاق بحيث يتحقق التوازن في عملياتها ومراكزها المالية ، كذلك تكون له صلاحية كاملة في مجالات تسعير الانتاج والخدمات بالسعر الاقتصادي . وفي حالة رغبة الدولة تطبيق سعر أقل تدفع الفرق للوحدة كاعانة مباشرة ويسهم جهاز تخطيط الأسعار في هذه العملية بمراجعة هياكل الأسعار والتكاليف واقتراح الاعانات في كل حالة .

— ينشأ مجلس أعلى يضم رؤساء مجالس ادارات الوحدات المتشابهة أو المتكاملة أو العاملة في مجالات متصلة ، ويرأس هذا المجلس الأعلى الوزير المختص ويكون هذا المجلس هو السلطة النهائية بالنسبة للقطاع المعين ويختص بالآتي :

— تقرير الاهداف العامة للقطاع ككل في ضوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة .

- تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحدة من وحدات القطاع .
- رسم السياسات العامة التي تسترشد بها مجالس الإدارات المختصة في تسيير أمور وحداتها .
- اقرار مشروع الخطة العامة للقطاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به .
- دعم عمليات التطوير والتجديد في القطاع والبحث عن حلول للمشكلات التي تعترض وحداته العاملة .
- متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة .
- القيام بدور حلقة الوصل بين القطاع وبين الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامة وضمان التوافق بينها في اطار الأهداف والخطط القومية .
- ويكون لهذا المجلس الأعلى أمانة فنية تشكل من الفنيين المختصين بالوحدات المنضمة تحت لوائه بحيث لا تمثل تلك الأمانة جهازا فوقيا دخيلا على تلك الوحدات .
- يكون تطبيق هذا النظام تدريجيا على وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية بحيث يترتب على هذا التطبيق خلق مجموعة من الكيانات الاقتصادية والإدارية يختص كل منها بقطاع رئيسي من قطاعات الانتاج والخدمات في الدولة يكون مسئولا مسؤولية كاملة عن إدارته وتطويره وتحقيق الأهداف المحددة له في الخطة القومية وبالتالي تتحول تدريجيا إلى هيكل مترابط من الكيانات التي يتصف كل منها بالآتي :
- ضخامة الحجم ومن ثم توفر الأسس الضرورية للتشغيل الاقتصادي السليم .
- تعدد الموارد والطاقت بحيث تتحقق القدرة على احداث التكامل الاقتصادي والإداري بين الوحدات في القطاع الواحد .
- يتيح التطوير المقترح الظروف الملائمة للانطلاق في أسلوب التخطيط المتكامل حيث يتركب من الخطط القطاعية هيكل متكامل في خطة قومية وبذلك تختفي الفجوة الملاحظة بين وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وبين الوحدات المفروض أن تقوم على تنفيذها من ناحية أخرى .
- وكان من المتصور على سبيل المثال أن يطبق هذا النظام المقترح على الوحدات التالية :
- البنوك التجارية والمؤسسات المصرفية المختلفة ، ويتولى مجلس إدارة البنك المركزي التنسيق بينها .

- المؤسسات والهيئات الادخارية والاستثمارية المتقاربة في الهدف وطبيعة النشاط وكذلك شركات التأمين ويكون لها مجلس أعلى للتأمين يمارس الاختصاصات المقترحة لهذه المجالس العليا وذلك على نسق المجلس الأعلى للجامعات .
- هيئات المياه والانارة والصرف الصحى ويكون لها مجلس أعلى .
- هيئات السكك الحديدية والنقل والطرق والكبارى والمواصلات السلكية واللاسلكية والبريدية ولها مجلس أعلى .
- هيئات الكتاب والمسرح والسينما واتحاد الاذاعة والتليفزيون ووكالة انباء الشرق الأوسط وغيرها من الهيئات والمؤسسات الثقافية والاعلامية ويكون لها مجلس أعلى .
- مؤسسة الطيران وهيئة مطار القاهرة الدولى وغيرها من الأجهزة العاملة فى مجال الطيران والخدمات المرتبطة به وينشأ فى هذه الحالة مجلس أعلى للنقل الجوى .
- المؤسسات الفندقية وشركات السياحة .
- مجموعات الشركات الصناعية المتخصصة مثل الغزل والنسيج والصناعات الكهربائية والصناعات الهندسية والصناعات الغذائية وغيرها وفى هذه الحالة ينشأ مجلس أعلى لكل مجموعة صناعية متماثلة أو متقابلة .
- مجموعات شركات التجارة الداخلية والتجارة الخارجية .

ويتلاحظ على النظام المقترح ما يلى :

أولاً : ان تطبيق النظام المقترح قد يتطلب اجراء تعديلات فى التبعية الادارية لبعض الوحدات أو اجراء دمج وتكامل بينها تحقيقا للهدف الأساسى وهو التكامل الاقتصادى والادارى بين الوحدات العاملة فى مجالات متقاربة أو مشتركة أو متصلة ويمكن أن يرأس المجلس الأعلى المختص الوزير ذو الصلة الأقرب بالقطاع على أن يمثل الوزراء الآخرون الذين لهم صلة بأعمال المجلس بنواب عنهم .

ثانياً : ان مفهوم المجالس العليا الواردة بالنظام المقترح يختلف جذريا عن المجالس العليا القائمة وقت تقديم الاقتراح ، كالمجلس الأعلى للسياحة وغيره من المجالس المماثلة . ولذلك كان لابد من تصفية كل أشكال هذه المجالس القائمة بحيث يقتصر استخدام وصف « المجلس الأعلى » على النمط المقترح فى هذا النظام .

ثالثاً : ان تشكيل المجالس العليا المقترحة وطبيعة اختصاصاتها تتعارض مع شكل المؤسسات العامة القائمة فى ذلك الوقت فى قطاع الصناعة والتجارة والتأمين ، ولذلك لابد من تطويرها الى شكل المجالس العليا المقترحة .

رابعاً : ان دور الوزير المختص في هذه المجالس العليا المقترحة هو دور توجيهي يهدف الى تحقق الارتباط بين القطاع وبين سياسة الدولة العامة ، ولكن السلطة النهائية في القطاع هي للمجلس ككل .

خامساً : لابد من اشراك أصحاب الخبرات والكفايات العلمية والادارية في هذه المجالس العليا لاثراء خبراتها والاسراع بعملية تكريس ممارستها الفعالة لاختصاصاتها

سادساً : ان نجاح النظام المقترح يتوقف على ضرورة تطور نظام التخطيط القومي بحيث يكون لكل قطاع وكل وحدة أهدافا محددة وبرامج عمل تكون أساسا لحسابتها ومساءلة المسؤولين عنها بمعرفة الوزارة المشرفة .

سابعاً : ضرورة تقليص حجم الجهاز الحكومي المركزي تدريجيا وتحويله الى أجهزة فنية للتخطيط الاستراتيجي والمتابعة الشاملة والابتعاد به عن المجالات التنفيذية والاجرائية .

ثامناً : تحديد الوحدات التي يطبق عليها هذا النظام يتم نتيجة لدراسة ميدانية شاملة يقوم بها الجهاز المركزي للتنظيم والادارة الذي يكلف بالمعاونة في تقديم الخبرة والمشورة الادارية العلمية للمجالس العليا التي يتم انشاؤها ويتابع عملية ترتيب الاختصاصات والصلاحيات للمجلس الأعلى المختص .

وتحقيقاً للأفكار السابقة صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام وقد تضمن في المادة الرابعة منه انشاء مجالس عليا للقطاعات يختص كل منها بتقرير الأهداف العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التي تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة في نطاق كل قطاع . كذلك تضمن انشاء أمانة فنية لكل مجلس .

● وتطبيقاً لما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ في شأن مجالس القطاعات وتشكلت بناء عليه المجالس العليا لمختلف القطاعات .

وبرغم أن إلغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخاً جديداً للإدارة في القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحيات لإدارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية في أمور التنفيذ التفصيلية ، إلا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيراً من أوجه القصور نجملها في الآتي :

— نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس إدارات الشركات والوحدات الداخلة في القطاع بالإضافة إلى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد . وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية في المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضواً (مجالس التأمين التجاري) و ٧٢ عضواً (مجلس الزراعة والري) . وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء في المجالس جميعاً ٣٢ عضواً .

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تجد كثيرا من فعاليتها باعتبارها مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

— زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا الى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر .

— لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلاً اثنى عشر عضواً ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارات التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى) .

— عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ إنشائها .

— ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة المملوكة . وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى الى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) .

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية .. الخ) .

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة .

● وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هى الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التى أفقدتها القدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها .

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

— ان صورة العاملين بالأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامه ، إذ تم تكريس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لا تتماشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص .

ان البيانات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠ ٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التي لا ترتبط بالأنشطة التخصصية للأمانات .

— ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضاً مع التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازاً معاوناً للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفي جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها .

— كذلك فإن اختلاف المستويات الوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمي والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعاليتها وانجازاتها .

● وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالاً لتطبيق مفهوم التنظيم القطاعي . الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعاً قاصرة الأمر الذي حدد كثيراً من فعاليتها في التخطيط والرقابة .

مؤشرات الأداء الاقتصادي للقطاع العام (١) :

— يتحمل القطاع العام وفقاً لأحكام الدستور مسئولية قيادة التقدم في جميع المجالات والمسئولية الرئيسية في خطة التنمية . كما يؤكد الدستور ان الدعم المستمر للقطاع العام انما هو دعم للملكية العامة .

وقد مر القطاع العام منذ نشأته بعدة اطوار بدأ بالمؤسسة الاقتصادية ثم المؤسسات العامة النوعية التي ألغيت عام ١٩٧٥ وحلت محلها المجالس العليا القطاعية بهدف توفير قدر من مرونة الحركة للقطاع العام في ظل سياسة الانفتاح الاقتصادي .

— يضم القطاع العام حالياً ٣٧٠ شركة بخلاف ١١ شركة تحت التأسيس موزعة على ٢٥ قطاع تعمل في مجال الأنشطة التالية :

(١) عن تقرير لمركز معلومات القطاع العام بتاريخ أبريل ١٩٨١ .

جدول رقم ١/٦

النشاط	عدد القطاعات	عدد الشركات
الزراعة والري والانتاج الحيواني والائتمان .	١	٤٣
الصناعة والتعدين والانتاج الحربي والاتصالات .	٩	١٤٤ + ٢ تحت التأسيس
الطاقة (بترول وكهرباء)	٢	١٢ + ٧ تحت التأسيس
الاسكان والتعمير والتشييد ومواد البناء .	٢	٥٢ + ٢ تحت التأسيس
النقل والسياحة والطيران وقناة السويس .	٤	٣٨
التمويل والتوزيع الداخلي والتجارة والقطن .	٤	٦٧
المصارف والتأمين	٢	١١
الثقافة والاعلام .	١	٣
	٢٥	٣٧٠ + ١١ تحت التأسيس

منها ٣٣٣ شركة مملوكة ملكية تامة للدولة ، ٣٦ شركة مملوكة ملكية مشتركة مع القطاع الخاص .

وتبلغ نسبة ملكية القطاع الخاص في رأس مال القطاع العام في ١٩٨٠/٦/٣٠ ١٩٪ من جملة رأس المال المدفوع والمساهمات الممنوحة من الدولة .

ويلاحظ ان توسيع قاعدة مشاركة القطاع الخاص في القطاع العام يقتضى تحقيق التكافؤ فيما بين عوائد الاسهم وبين سعر الاوعية الادخارية كالودائع والسندات الادخارية عن طريق اعادة النظر في قواعد توزيع الارباح في الاطار العام الذى قد يعالجه القانون المقترح لشركات القطاع العام وبمتابعة نشاط القطاع العام في ٨٠/٦/٣٠ وعام ١٩٧٩ مقارنا بعام ٧٥ يتبين النتائج التالية :

القيمة بالليون جنيه

جدول رقم ٦ / ٢

معدل التطور %		١٩٨٠		البيان
٧٥/٧٩	٧٩/٨٠			
١٧٢٢٣	١٢٢٢٣	٥٢٥٢	٩٢١٨٢	النشاط الجارى
٢٢٢٢٩	١٢٢٢١	١١٢٠١	٢٥١٨٢	الدخل الصافى
٢٠٦٧٧	١٢١١٤	٥٨٥	١٠٠٢٥	الاجور
١٢٠٥٥	١٠٢٢٦	١٠١٤٨٩٠	٣٥٢٣٤٥٤	المعاملة (بالمعامل)
٢٢٢٢٦	١٢٢	٤٢٨٤٤	٩٥٧٨	الربح النهائى (قبل الضريبة)
٢١٥٩١	١٢٠٢٢	١٦٧٧٢	٢٥٩٩	حصلة الدولة فى الارباح

من الجدول السابق يتضح لنا ما يلي :

النشاط الجارى :

ويتمثل فى قيمة الاعمال التى تم تنفيذها بمعرفة القطاع العام ويلاحظ أن عام ١٩٧٩ قد حقق زيادة بلغت ٧٢,٢٪ عن عام ١٩٧٥ .

وبافتراض أن معدل النمو السنوى للوحدة الاقتصادية يجب ألا يقل عن ٢٠٪ (١٠٪ زيادة طبيعية فى الاسعار + ١٠٪ نمو طبيعى للإنتاج) فإن معدل النمو خلال الفترة ١٩٧٩/٧٥ يجب أن يصل إلى ٨٠٪ على الأقل إلا أن هناك بعض الشركات التى تتعثر لسبب أو لآخر كان لها الأثر فى انخفاض هذا المعدل .

أما بالنسبة لمعدل نمو النشاط عن فترة الستة شهور المنتهية فى ٣٠/٦/١٩٨٠ فقد بلغت نسبته ٦١,٢٪ من عام ١٩٧٩ وبمراعاة موسمية النشاط فى بعض القطاعات فإنه يتعذر الحكم على هذه النتائج .

الدخل الصافى :

ويقصد به الدخل المتولده عن مباشرة النشاط الاقتصادى والذى يتمثل فى الاجور المدفوعة للعاملين والفوائد المسددة للجهاز المصرفى والايجارات وفائض النشاط الجارى .

وفيما يلى عناصر الدخل الصافى

الاجور :

الجدول التالى يوضح تطور الاجور والعمالة وانتاجية العامل :

القيمة بالليون جنيهه

جدول رقم ٣/١

معدل التطور	١٩٨٠		البيان
	٨٠/٦/٢٠	ستة مطورة ستة شهور ٨٠/٦/٢٠	
٧٥/٧٩			
%	% ٧٩		
١٧٢,٢	١٢٢,٢	١١٢٨٢,٨	ايرادات النشاط الجارى
٢٠٦,٧	١٢١,٤	١٢١٧,٨	الاجور
١٢٠,٥	٢٠٥,٢	١٢٥٥٧٤١	عدد العاملين (بالعامل)
١٤٢,٩	١١٩,٢	٨٩٨٥,٥	متوسط انتاج العامل بالجنيه
٨٣,٦	٢٠٢,٢	١٨,٦	انتاجية الجنيه اجر
١٧١,٤	١١٨,٤	١٦٩,٨	متوسط اجر العامل
١٠٨,١	١٨٦,٢	١٧٨٠	ربحية الجنيه اجر

من الجدول السابق يتبين ما يلي :

— زادت الأجور عام ١٩٧٩ عنها في عام ١٩٧٥ بنسبة ١٠٦٫٧٪ وهي تفوق نسبة زيادة إيرادات النشاط الجارى التي لم تتجاوز ٧٢٫٢٪ .

— ان زيادة الأجور عام ١٩٧٩ بهذه النسبة أدت الى زيادة إنتاج العامل بنسبة ٤٢٫٩٪ عن عام ١٩٧٥ وهى تقل أيضا عن زيادة إيرادات النشاط الجارى .

— ان زيادة الأجور بالرغم من عدم زيادة نسبة العمالة الا بقدر ٢٠٫٥٪ فقط أدت الى زيادة متوسط أجر العامل بنسبة ٧١٫٤٪ مع انخفاض انتاجية الجنيه أجر بنسبة ١٦٫٤٪ وانخفاض ربحية الجنيه أجر بنسبة ٧٪ والأمر يتطلب إعادة النظر في نظم الحوافز المتبعة مع ربط الأجر بالانتاج .

الربح النهائى (قبل خصم الضريبة) :

ويقصد به الربح القابل للتوزيع قبل خصم الضريبة والجدول التالى يوضح تطور الربح النهائى للقطاع العام :

جدول رقم ٦ / ٤

« القيمة بالمليون جنيه »

البيان	١٩٨٠		١٩٧٩	١٩٧٥	معدل التطور	
	سنة شهور	سنة مطورة			٧٩/٨٠	٧٥/٧٩
الضريبة الدخلية	١١٠٫١	٢٢٠٫٢	٢٠٨٫٥	٩٧٫٧	١٠٥٫٦	٢١٣٫٤
احتياطات محتجزة	١٢٠٫٦	٢٤١٫٢	٢٢٩٫٢	٧٩٫٥	١٠٥٫٢	٢٨٨٫٧
الفائض الموزع	٣١١٫٤	٦٢٢٫٨	٥٢٠٫١	٢٥١٫٢	١١٩٫٨	٢٠٫٧
الربح النهائى (قبل الضريبة)	٥٤٢٫١	١٠٨٤٫٢	٩٥٧٫٨	٤٢٨٫٤	١١٣٫٢	٢٢٣٫٦

من الجدول السابق يتبين ان نسبة زيادة الربح النهائى عام ١٩٨٠ (سنة مطورة) عن عام ١٩٧٩ بلغت ١٣٫٢٪ كما بلغت هذه الزيادة عام ٧٩ عن عام ١٩٧٥ ١٢٣٫٦٪ وهذه النسبة هى محصلة القطاع العام بعد خصم الخسائر التى حققتها بعض الشركات .

مؤشرات الربحية	١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٧٥	
عائد النشاط الجارى	$\frac{\text{الربح النهائى (قبل الضريبة)}}{\text{ايرادات النشاط الجارى}}$	٩٦ ٪	١٠٤ر ٪	٨ ٪
عائد الانتاج	$\frac{\text{الربح النهائى (قبل الضريبة)}}{\text{الانتاج بسعر السوق}}$	١٣٥ر ٪	١٤٨ر ٪	١٣٤ر ٪

المهكل التمويلى :

يقصد بالمهكل التمويلى لوحداث القطاع العام التوافق فيما بين ادوات الانتاج من الأصول الثابتة والمشروعات تحت التنفيذ والاستثمارات المالية (الاستخدامات الثابتة وشبه الثابتة) وبين مصادر تمويل هذه الادوات من رأس المال والاحتياطيات والمخصصات المجنبية .

فاذا ما كانت مصادر التمويل كافية لتغطية تكاليف الاستخدامات الثابتة فانه يعبر عن ذلك بسلامة المهكل التمويلى . اما اذا كان العكس وكانت مصادر التمويل غير كافية لسد احتياجات الاستخدامات فيعبر عن ذلك باختلال المهكل التمويلى ، وينعكس اختلال المهكل التمويلى على صافى المال اللازم لتسيير عجلة الانتاج بنفس القدر .

والجدول التالى يوضح المهكل التمويلى للقطاع العام فى ١٩٨٠/٦/٣٠ مقارنا بالعام ١٩٧٥ :

جدول رقم ٦ / ٥

« القيمة بالمليون جنيه »

البيان	١٩٨٠/٦/٣٠		١٩٧٥		البيان	١٩٨٠/٦/٣٠		١٩٧٥	
	النسبي	القيمة	النسبي	القيمة		النسبي	القيمة	النسبي	القيمة
المال المستثمر : رأس المال الاحتياطيات	%	٣٦٤٥٩	%	١٢٦٨٣	الاستخدامات الثابتة :	%	٤٧٣٧٢	٥٤٣	٢٣١٠٧
	٢٧٣	١٧٤٧٨	١٩٢	٨١٩٥	الاصول الثابتة	٣٥٤	٢٢٨٨٦	١٤٨	٦٢٧٢
	١٣١	٥٣٩٣٧	٤٨٩	٢٠٨٧٨	المشروعات تحت التنفيذ	١٧٧	٧٠٢٥٨	٦٩٠	٢٩٣٧٩
(-) المعجز المرحل صافي حقوق الملكية مخصص الاهلاك	(المر)	٢٣٠٦٠	(٣٥)	١٥٠٨	الاستخدامات شبه الثابتة :	٨٧	١١٦٦٢	٥٨	٢٤٨٠
	٣٨٦	٥١٦٣١	٤٥٤	١٩٣٧٠	الاستثمارات المالية	٠٥	٦٣٤	٥٢	٢٢٤٧
	١٤٥	١٩٣٧٧	٢٥٣	١٠٨١٣	اقتراض طويل الأجل	٩٢	١٢٢٩٦	١١٠	٤٧٢٧
	٣٢٩	٤٣٩٩٠	١٤٦	٦٢٢٧	جملة الاستخدامات	٠٠	٨٢٥٥٦	٠٠	٣٤١٠٦
القروض مخصصات اخرى	٠٠	١١٤٩٩٨	٠٠	٣٦٤١٠	طويلة الأجل	٢٨٣	٥١١١٦	٢٠٠	٨٥٧٠
	١٤٠	١٨٦٧٢	١٤٧	٦٣٦٦	صافي المال العامل				
الإجمالي	١٠٠	١٣٣٦٧	١٠٠	٤٢٦٧٦	الإجمالي	١٠٠	١٣٣٦٧	١٠٠	٤٢٦٧٦

من الجدول السابق يتبين ما يلى :

أولا - مصادر المال المستثمر :

١ - رأس المال المملوك والقروض :

انخفض الوزن النسبى لرأس المال بالنسبة لجملة المال المستثمر من ٢٩٧٪ عام ١٩٧٥ الى ٢٧٣٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ بالرغم من زيادة قيمته وتدعيمه وذلك بسبب التجاء الوحدات الاقتصادية الى الاعتماد على القروض لتمويل استثماراتها مما أدى الى زيادة الوزن النسبى للقروض فى ١٩٨٠/٦/٣٠ ، حيث بلغ ٣٢٩٪ مقابل ١٤٦٪ عام ١٩٧٥ .

٢ - صافى حقوق الملكية :

وتتمثل فى قيمة رأس المال المدفوع مضافا اليها الاحتياطيات المجنبية من أرباح الوحدات الاقتصادية سنويا ومستبعدا أنعجز المرحل للوحدات الخاسرة وقد انخفض الوزن النسبى لصافى حقوق الملكية من ٤٥٤٪ عام ١٩٧٥ الى ٣٨٦٪ مما أدى الى عدم كفايتها لتغطية الاستخدامات الثابتة (الأصول الثابتة والمشروعات تحت التنفيذ) .

٣ - مخصص الاهلاك :

ويتمثل فى قيمة ما يتم تجنييه من أرباح الشركات لمواجهة النقص المستمر فى قدرة الآلات على الانتاج .

وقد انخفض الوزن النسبى لمخصصات الاهلاك فى ١٩٨٠/٦/٣٠ الى ١٤٥٪ مقابل ٢٥٣٪ فى عام ١٩٧٥ وهذا يعنى تقادم الآلات بالاضافة الى اهلاك نسبة كبيرة منها وعدم كفاية استثمارات الاحلال والتجديد اللازمة للمحافظة على الطاقة الانتاجية .

٤ - مخصصات أخرى :

وهى المبالغ المجنبية لمواجهة التزامات محددة يتوقع حدوثها (مثل توقع عدم تحصيل مستحقات معينة - مستحقات الضرائب المتنازع عليها - توقع صدور أحكام قضائية فى قضايا معينة ٠٠٠ الخ) وقد انخفض الوزن النسبى لها من ١٤٧٪ عام ١٩٧٥ الى ١٤٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ .

ثانيا - الاستخدامات الثابتة :

١ - الأصول الثابتة :

وهى الآلات والمعدات ووسائل النقل والأثاثات التى تعمل فى الانتاج وقد انخفض الوزن النسبى للأصول الثابتة من ٥٤٢٪ عام ١٩٧٥ الى ٣٥٤٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ رغم زيادة قيمتها . الأمر الذى يقتضى معه العمل على تدعيمها لمواجهة الزيادة المطلوبة فى الانتاج .

٢ - المشروعات تحت التنفيذ :

• وهى الآلات والمعدات الجارى استكمالها لتصبح صالحة للانتاج • وقد ارتفع الوزن النسبى لها من ١٤ر٨٪ عام ١٩٧٥ الى ١٧ر١٪ فى ٨٠/٦/٣٠

كما أنها تمثل ٤٨ر٤٪ من قيمة الأصول الثابتة التى تعمل فى الانتاج وحيث ان هذه المشروعات تمثل أموالا معطلة تؤثر على السيولة المالية للوحدات الاقتصادية بالإضافة الى ارتفاع أعباء التمويل وضيق فرص الانتاج والدخول فان الأمر يقتضى العمل على سرعة استكمال هذه المشروعات حتى يمكن اضافتها للأصول العاملة للاستفادة من طاقتها •

٣ - الاستثمارات المالية :

ويقصد بها ما يتم ايداعه بالبنك المركزى مقابل احتياطى شراء السندات الحكومية بالإضافة الى قيمة مشاركة الوحدات الاقتصادية فى انشاء شركات أخرى جديدة •

وقد ارتفع الوزن النسبى لهذه الاستثمارات الى ٨ر٧٪ فى ٨٠/٦/٣٠ مقابل ٥ر٨٪ عام ١٩٧٥ •

٤ - اقراض طويل الأجل :

ويتمثل فى ما تم اقراضه لصندوق الودائع والاستثمارات - قبل الغاءه فى ٨٠/٦/٣٠ وقيام بنك الاستثمار القومى - من فائض التمويل الذاتى للوحدات الاقتصادية •

وقد انخفض الوزن النسبى لهذا الاقراض من ٥ر٢٪ عام ١٩٧٥ الى ٥ر٥٪ فى ٨٠/٦/٣٠ وهو أمر طبيعى نظرا لمعاناة الشركات من خلل الهيكل التمويلي وعجز السيولة •

٥ - صافى المال العامل :

ويقصد به مدى قدرة الوحدات الاقتصادية على تغطية الالتزامات قصيرة الاجل مع تدبير المال اللازم لدورة انتاج وبيع وتحصيل مناسبة لكل نشاط •

وقد ارتفع الوزن النسبى للمال العامل من ٢٠٪ عام ١٩٧٥ الى ٣٨ر٣٪ فى ٨٠/٦/٣٠ • وذلك بسبب ارتفاع أرصدة المدينين •

٦ - السيولة المالية :

ويقصد بها مدى ما تمتلكه الوحدات الاقتصادية من نقدية بالبنك والصندوق لمواجهة الالتزامات قصيرة الأجل .

وقد بلغت نسبة النقدية بالبنك والصندوق الى صافي المال العامل عام ١٩٧٥ ١٨٩ مرة انخفضت الى ٨ مرة عام ١٩٧٩ وهن نفس النسبة في ١٩٨٠/٦/٣٠ .

وقد ترجع أسباب انخفاض هذه النسبة عام ١٩٧٩ ، ١٩٨٠/٦/٣٠ الى ما يلي :

- تضخم أرصدة المدينين لعدم سداد مستحقات الشركات .
- تضخم أرصدة المخزون بسبب مشاكل التسعير والتسويق والمنافسة .
- قصور رأس المال لمواجهة الاستخدامات الثابتة .
- اضطراب الخسائر في بعض الشركات .

عوائد الاستثمار :

١٩٧٥/١٢/٣١ * ٧٩/١٢/٣١

البيان

عائد الدولة من رأس المال	عائد الدولة	٣٥ر٤ %	٤٩ر٥ %
	رأس المال		
عائد الاستثمار	الربح النهائي	٨ %	١٠ر٠ %
	المال المستثمر		
عائد صافي حقوق الملكية	الربح النهائي	٢٠ر٣ %	٢٢ر١ %
	صافي حقوق الملكية		

(*) المقارنة تمت بين ١٩٧٩ ، ١٩٧٥ باعتبار ١٩٨٠/٦/٣٠ فترة ستة شهور تتأثر بموسمية النشاط .

من الجدول السابق يتبين انخفاض كافة المؤشرات في عام ١٩٧٩ عنها في عام ١٩٧٥ وبمقارنتها بسعر الفائدة السائد في السوق يتبين أن عائد الاستثمار في القطاع العام يقل عن سعر الفائدة السارية في السوق .

١. أما بالنسبة لعائد الدولة وعائد صافي حقوق الملكية فإنه وإن كان قد انخفض عن عام ١٩٧٩ إلا أنه لا زال يفوق سعر الفائدة في السوق . الأمر الذي يتطلب تدعيم القطاع العام حتى يسهم مساهمة فعالة في التنمية الاقتصادية للبلاد .

مشاكل القطاع العام ومقترحات علاجها :

مرفق جدول يوضح المشاكل العامة على مستوى القطاع العام ومقترحات حلولها .

المشكلات المشتركة في القطاع العام

ومقترحات علاجها

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
أولا - مشاكل الاستثمارات	القطاعات الصناعية :	تقوم الوزارات المختصة و تجهزتها . ا المعنية بدراسة الاحلال وتجديد الآلات بالاتفاق مع وزارتي التخطيط وبنك الاستثمار للحفاظ على الطاقة الانتاجية .
١ - تقادم الآلات	الغزل والنسيج الصناعات المعدنية الصناعات الكيماوية	
	القطاعات الخدمية :	
	النقل السياحة	
٢ - مخالفة المعدات الموردة للمواصفات	التعدين والحراريات	تقوم وزارة الصناعة بالاتصال بالجهات الموردة لاتخاذ الاجراءات اللازمة حيث الآلات الموردة لا تعمل حسب الخطة الموضوعة .
٣ - تأخر تنفيذ المشروعات بسبب عدم كفاية الاستثمارات وزيادة تكلفة المعدات المستوردة	معظم القطاعات وعلى الاخص : - الانتاج الحربي - الانتاج الحيواني - الاسكان والتشييد - التجارة الداخلية	١ - ضرورة القيام بدراسات الجدوى للمشروعات الجديدة من جانب القطاعات المعنية بالاتفاق مع وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومى ومن يرى ضمه . ٢ - وضع خطة زمنية لتنفيذ المشروعات ومتابعتها تتفق مع امكانيات التمويل واعتمادها من بنك الاستثمار القومى . ٣ - اعادة النظر في التعريفات الجمركية على المعدات المستوردة وهنا يمكن التمييز فيها بين القطاعات المتعلقة بالامن الغذائى والاسكانى .

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
ثانيا - مشاكل الانتاج وتعطيل الطاقات الانتاجية: ١ - نقص الخامات	- قناة السويس - الانتاج الحربى - الطرق والكبارى	عمل الاتصالات اللازمة بالجهات المسئولة عن توفير الخامات الهامة من الحديد والصلب ومواد البناء •
٢ - انقطاع التيار الكهربائى	- الانتاج الحيوانى - الصناعات المعدنية - التموين والتوزيع الداخلى - الغزل والنسيج	قيام الوحدات الاقتصادية بشراء المولدات الكهربائية اللازمة كلما كان ذلك ممكنا واتخاذ الاجراءات اللازمة بهن الوزارات المعنية ووزارة الكهرباء •
٣ - التوقف للاصلاحات	- النقل البحرى	اعداد الدراسات اللازمة للتشغيل للاقتصادى وتطوير أسلوب العمل •
٤ - نقص أماكن التخزين	- النقل البحرى	زيادة الارصفة المخصصة للشركات بعيناه الاسكندرية وزيادة معدلات التفريغ
٥ - قصور وسائل النقل	- التعدين والحراريات	الاتصال بوزارة النقل وتنسيق عمليات نقل الملح الى مناطق التوزيع •
ثالثا - مشاكل التصدير : ١ - تكديس ارصعة الموانى ٢ - تعقد الاجراءات الجمركية ٣ - ارتفاع التعريفات الجمركية ٤ - عدم توفر أماكن التخزين ٥ - عدم توفر الامكانيات الالية	- النقل البحرى - قناة السويس - الصناعات الكيماوية	١ - ضرورة انشاء ارصعة جديدة • ٢ - تبسيط الاجراءات الجمركية حتى يمكن المساعدة فى سرعة سحب البضائع • ٣ - اعداد دراسة عن تحديد نسبة التعريفات الجمركية فى تكاليف المنتج لمعادلة سعر المنتج بسعر المثل المستورد يراعى فيها تحقيق التوازن بين الرسوم الجمركية المفروضة على المستلزمات السلعية المستوردة والرسوم المفروضة على المنتجات تامة الصنع المستوردة • ٤ - تطوير المخازن والمساحات الموجودة حاليا بالدائرة الجمركية بما يعمل على رفع الطاقة الانتاجية •

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
٦ - تصدير الحاصلات الزراعية	التجارة الخارجية	١ - ايجاد حوافز للمنتجين لتوفير الحاصلات بالجودة المطلوبة . ٢ - تثبيت اسعار التعاقد لفترة زمنية مقبولة . ٣ - استيراد التقاوى الممتازة التي تصلح للتصدير وحماية الحاصلات من الافات مع التنسيق مع وزارة الزراعة لتخصيص المساحات اللازمة لزراعتها .
٧ - تصدير الاسفنج	الانتاج الحيوانى	الغاء عقد الاسفنج وطرحه فى مناقصة عالمية .
رابعا - مشاكل التسعير : ١ - انخفاض سعر البيع عن التكلفة	الانتاج الحربى الصناعات الغذائية السياحة والطيران مواد البناء الصناعات المعدنية التموين والتوزيع الداخلى الصناعات الدوائية الصناعات الكيماوية الغزل والنسيج الزراعة التعدين والحراريات النقل الداخلى قطاع الكهرباء	اعادة النظر فى السياسة السعرية فى ضوء التكلفة الفعلية مع تحقيق هامش ربح مناسب .
	الانتاج الحيوانى	تشكيل لجنة من ممثلى وزارة الكهرباء ووزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات مع الشركة لدراسة امكانية زيادة الاسعار . بمناسبة قيام السدولة بتدعيم الامن الغذائى فيقترح اعادة تشكيل اللجنة السابقة لدراسة التكلفة النمطية للدواجن والبيض على اساس الاسعار الحالية .

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
خامسا - مشاكل العمالة :		
١ - نقص العمالة الفنية	كافة القطاعات	١ - التركيز على وضع نظم الحوافز وربطها بالانتاج ومعدلات الاستخدام الامثل للمواد بما يكفل ايجاد التوازن بين الانتاج والرضا والحد من الهجرة الداخلية والخارجية للعمال .
		٢ - التنسيق بين هجرة القوى العاملة وبين مطالب التنمية مع التركيز على خطط التدريب لمختلف التخصصات الفنية وبما يغطي الاحتياجات المحلية والخارجية .
٢ - زيادة العمالة غير المنتجة	الرى	تحمل الوزارة المعنية بكافة الاجور لحين اتخاذ الاجراء المناسب حتى لا تتحمل شركات الرى باعبائهم مرحليا .
سادسا - مشكلة السيولة:	كافة شركات القطاع العام	١ - قيام كل قطاع بحصر مستحقاته لدى الجهات الحكومية . ٢ - قيام وزارة المالية ومركز معلومات القطاع العام بعمل المقاصات اللازمة بين مستحقات الدولة قبل القطاع العام ومستحقات القطاع العام لدى الدولة تطهيرا للمراكز المالية للشركات وهو مسار فى الاتجاه الصحيح للاصلاح المالى والاقتصادى للشركات . ٣ - قيام وزارة التخطيط وبنك الاستثمار باعتماد الاستثمارات اللازمة بالقدر المقابل للطاقة الانتاجية للقطاع العام حتى تتلافى تراكم المستحقات

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
٢ - تضخم المخزون	كافة شركات القطاع العام	<p>٤ - استصدار قانون باعتماد اضافى بقيمة التجاوزات التى تمت بالجهاز الادارى بالقدر المقابل للاعمال والخدمات التى نفذها القطاع العام .</p> <p>٥ - قيام الشركات بتنشيط تحصيل مستحقاتها لدى شركات القطاع العام والقطاع الخاص توفيراً للسيولة .</p>
٢ - تضخم المخزون	كافة شركات القطاع العام	<p>١ - اتخاذ الاجراءات اللازمة بشأن :</p> <p>١ - التخلص من الارصدة الراكدة من المخزون السلى .</p> <p>ب - تصريف المخزون من الانتاج التام بما يؤدى الى توفير اماكن التخزين وتوفير السيولة اللازمة وتخفيف عبء الفوائد المترتبة على السحب على المكشوف .</p> <p>٢ - تطوير الانتاج وتنويع المنتجات بما يتلاءم وحاجة السوق من ناحية وبما يتمشى مع تطوير الانتاج المثل المستورد نوعا وسعرا .</p> <p>٣ - ترشيد سياسة المخزون من المستلزمات السلعية بما يكفل الحد الأدنى اللازم لتشغيل دورة انتاج .</p>
سابعاً - الخلل فى الهياكل التمويلية :	كافة القطاعات	<p>قيام وزارة المالية ووزارة التخطيط ومركز المعلومات والوزارات المختصة بدراسة الهياكل التمويلية للشركات واقتراح الوسائل المناسبة بما يكفل تدعيم رؤوس الاموال وخاصة المال العامل اللازم لتسيير عجلة الانتاج .</p>

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
<p>ثامنا - التوسع الائتماني</p> <p>عدم التكافؤ بين الموارد والاستخدامات نتيجة زيادة معدلات الودائع في الوقت الذي يقيد فيه التوسع الائتماني .</p>	البنوك التجارية	<p>قيام البنك المركزي بإعادة النظر دوريا في معيار ضبط التوسع الائتماني في ضوء الاعتبارات النقدية والمالية السائدة وبما يقلل من الآثار التضخمية .</p>
<p>تاسعا - قصور الموارد الذاتية :</p> <p>التوسع الاسكاني والارتفاع المستمر في تكلفة البناء يتطلب زيادة الطلب على الائتمان العقاري في الوقت الذي تقصر فيه الموارد الذاتية للبنوك العقارية عن مواجهته .</p>	البنوك العقارية	<p>زيادة رؤوس أموال البنوك العقارية والسماح بتكوين احتياطي اضافي ودراسة امكانية تكوين صندوق تمويل يشترك فيه كافة البنوك التجارية ودراسة التنسيق بين البنوك العقارية والهيئات المعنية بالاسكان والجمعيات التعاونية .</p>

تصور جديد ٠٠ للقطاع العام :

ان المشكلة الأساسية التي اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية - وبرغم كل انجازاته - كانت تتركز في نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس أمواله ممثلة في الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب ، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر .

ان النظرة التي سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكية العامة ، أسدر عن علاقة تبعية كاملة لشركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومي مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتدخيم وضبط مختلف أوجه النشاط الاداري والاقتصادي لوحدات القطاع العام بما يتفق ومنطق الملكية المشار اليه .

ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها في اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية في سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحكومة مباشرة للشركات وبالتالي ضرورة تبعيةها لوزارات الدولة المختلفة .

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة (المالية الآن) على ميزانياتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل في مساومات ومفاوضات شاقة مع المسؤولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد أو ذاك ، أو رفع التخفيض عن بند أو آخر من بنود الموازنة . كذلك مرت بالقطاع العام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في كل شأن من شئونه الادارية والموظيفية ، كل ذلك طبعا بخلاف ما كانت المؤسسات العامة الملغاة تمارسه من أشكال التدخل في أعمال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها . ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التي تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكي تمارس أشكالا من الضغوط والتدخلات في أمور الادارة والانتاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادي السليم .

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو استنتاج حقيقة رئيسية هي أن التطوير الحقيقي للقطاع العام انما يكمن بالدرجة الأولى في تطوير نمط الملكية السائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الدولة وحقوقها في الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القائمة على شئونها في حرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى .

● وقبل الاستطراد في عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمي بحتمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادي المستهدف في ادارة الاقتصاد القومي . وينبع هذا الاقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

— أن تعاظم الأهداف القومية والتطلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادي المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمرا ضروريا .

— أن طبيعة مشروعات الأعمال في العصر الحديث ، وتعقد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول في مخاطر الأعمال الكبيرة وهي ما تحتاجها بالدرجة الاولى .

— أن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومي وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومي الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة في حالة القطاع الخاص .

— ضخامة الاستثمارات التي وضعتها الدولة في القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة في مصر بوحداته ، يجعل من الصعوبة التفكير في التخلي عن القطاع العام .

— وأخيرا ، أن ارتضاء الشعب في مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة أساسية في تنظيم وإدارة الاقتصاد القومي .

اذن لاختلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام في مصر . ولكن الخلاف يثور حين نتساءل أي شكل للقطاع العام ؟ وأي علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتم أن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومي ممثلا في وزاراته ؟ وهل في أعماق فلسفة الديمقراطية الاشتراكية ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدرها قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكي يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات مماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

ان الاجابة على التساؤلات السابقة هي مدخلنا للبحث عن تصور جديد للقطاع العام الذي يركز في الأساس على مبادئ جوهرية ثلاثة :

الاول : أن شركة القطاع العام هي وحدة اقتصادية يجب أن يكون لها استقلالها الذاتي وتحريها من التبعية الحكومية .

الثاني : أن إدارة شركة القطاع العام هي المسئولة أولا وأخيرا عن كل كبيرة وصغيرة فيها ، وبالتالي يجب أن تمنح لها كل الصلاحيات للعمل على تحقيق الاهداف المنوطة بها ومساءلتها عن النتائج وفقا لمعايير موضوعية .

الثالث : أن القطاع العام شأنه شأن القطاع الخاص يجب أن يعمل فى إطار طبيعى تتفاعل فيه القوى والمتغيرات الاقتصادية دون اصطناع حواجز أو أشكال للحماية ، ومن ثم يجب أن يدار ويحاسب على أسس اقتصادية وإدارية موضوعية .

أن التصور الجديد المستهدف للقطاع العام ليس جديدا فى حقيقته ، فقد كان هو السائد خلال سنوات النشأة الأولى للقطاع العام فى مصر أواخر الخمسينيات . وليس مع لى القسارىء بأن أنقل هنا عن دراسة نشرت لها فى عام ١٩٦٩ وهى برغم مرور عشر سنوات لا تزال تمثل ما نبحث عنه حتى الآن (١) :

« لذلك نرى أن رفع كفاءة الإدارة فى القطاع العام وتطوير العمل به .. وزيادة انتاجية وحداته ، إنما يرتبط أساسا بإعادة النظر فى : الهيكل التنظيمى وفلسفة القطاع العام ، وأى إصلاح لا يمس تلك النواحي لا يمكن أن نتوقع له نجاحا أى نجاح » .

« وفى اعتقادى أنه يمكن الوصول الى هذا الهدف لو عدنا بالقطاع العام الى تنظيمه الأول البسيط الذى مارسناه فى السنوات التى تلت انشاء المؤسسة الاقتصادية ومؤسسات مصر .. والنصر والهيئة العامة للتصنيع .. » .

كانت التجربة فى ذلك الوقت تتركز على وجود مؤسسات قابضة تمتلك جانبا من رؤوس أموال شركاتها وتطرح أسهمها للاكتتاب العام بعد دراسة جدواها الاقتصادية . وكان للمؤسسة القابضة سلطات تتركز فى تعيين قادة الشركات الإداريين ومسؤوليهم عن نتائج أعمالها وفقا لمعايير الربح والخسارة .

● وتتركز أهم عناصر التصور الجديد للقطاع العام فيما يلى :

— الغاء تبعية الشركات الى الوزارات التى يقتصر دورها على التخطيط العام ورسم السياسات الأساسية الحاكمة للأنشطة الاقتصادية والانتاجية فى البلاد .

— تكوين شركات قومية قابضة تؤول اليها ملكية الشركات العامة الحالية ، وقد يكون من الملائم تصور الشركات القومية الآتية على سبيل المثال :

— شركة قومية تمتلك شركات الزراعة والرى والصناعات الغذائية .

— شركة قومية تمتلك شركات الصناعات المعدنية والهندسية .

— شركة قومية تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية .

— شركة قومية تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية .

— شركة قومية تمتلك شركات النقل البرى والنهرى .

(١) د . على السلمى ، الكفاءة الإدارية فى القطاع العام ، دراسة مصرية ، مرجع سبق ذكره .

● ومن الممكن تصور أن تتوزع بين كل من هذه الشركات القومية القابضة الشركات ذات الصفة المشتركة التي تقوم على خدمة باقى الشركات وهى :

— شركات التجارة الداخلية والخارجية .

— شركات التأمين .

— البنوك .

— شركات التشييد والمقاولات .

ويحقق هذا التوزيع فكرة التكامل حيث يتوفر لكل شركة قومية قابضة المصارف وشركات التأمين وشركات التوزيع الداخلى وشركات المقاولات والتشييد التي توفر الخدمات الأساسية المعاونة لشركاتها المتخصصة ، بالإضافة الى تقديم ذات الخدمات لكل من يطلبها فى السوق المحلى والخارجى .

— تكون الشركات القومية القابضة وفقا لقانون خاص يحدد أسلوب تشكيل مجالس إدارتها وجمعياتها العمومية وطريقة تجميع رؤوس أموالها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب وبالشركات التابعة لها من من جانب آخر .

— تعامل الشركات القومية القابضة وشركاتها بعد التطوير المقترح وفقا للأسس العامة التي تضمنها قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى .

— تتخذ الاجراءات تدريجيا لطرح جانب من اسهم الشركات القومية القابضة وشركاتها التابعة للاكتتاب العام بحيث تقتصر ملكية الدولة على نسبة محددة من رأس مال الشركة القابضة لا تزيد عن ٥١٪ لضمان سيطرتها عليها وتوجيهها لسياساتها ، بما يحقق انتشار الملكية واستقطاب رؤوس الاموال والمدخرات الوطنية . ولضمان عدم تركيز الملكية فى ايدى أفراد قلائل يمكن الالتجاء الى احدى وسيلتين (او الاثنتين معا) :

● تحديد حد أقصى للملكية الاسهم بحيث لا يزيد ما يملكه الفرد وأسرته عن رقم معين .

● انشاء شركات للاستثمار تتولى الاكتتاب فى الاسهم المطروحة وتعيد هى تسويقها للأفراد فى صورة سندات قابلة للتداول بحيث تنحصر علاقة مالك السندات بشركات الاستثمار دون أن تمتد الى الشركات المطروح اسهمها للاكتتاب .

ان التصور المقترح يمثل اطارا عاما لفكر يستهدف تحقيق غايتين رئيسيتين ، دعم القطاع العام وتأكيد وجوده من ناحية ، وتحرير إدارته من التبعية الادارية والخضوع لقيود البيروقراطية الحكومية من ناحية أخرى . وبهذا المنطق فانه قابل للمناقشة

والجدل بلا شك ، خاصة وأن قبوله يستتبع اجراء تغييرات أساسية فى أوضاع وعلاقات رسخت على مدى السنوات الماضية وأهمها :

- علاقات العمل وأوضاع القوى العاملة ومفاهيم المشاركة فى الإدارة والأرباح .
- العلاقات المالية مع الحكومة وسيطرة الدولة على الموازنات الرأسمالية للشركات .
- قانون الشركات وضرورة تطويره بما يعكس الفلسفة الجديدة للقطاع العام .

الإطار التشريعى للقطاع العام :

صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ فى ظل تنظيم اقتصادى تسوده وتسيطر عليه فكرة المؤسسة العامة بما لها من سلطات واختصاصات بالنسبة لشركات القطاع العام . ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة وأوجد بدلا منها المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية . ومنذ ذلك الحين تعددت الشكوى من عدم ملاءمة الأوضاع التشريعية السائدة للظروف المتغيرة التى يشهدها الاقتصاد القومى وتترك آثارها واضحة على القطاع العام ، وخاصة بعد صدور قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتدفق الاستثمارات الأجنبية والتى تتخذ شكل شركات خاصة (قطاع خاص) وتتمتع بمزايا لا تتوفر لشركات القطاع العام .

وقد أعدت مشروعات متعددة بقوانين جديدة لاعادة تنظيم القطاع العام تختلف فيما بينها فى أشياء كثيرة ، إلا أنها تتفق فى المنطق الأساسى الذى تدعو اليه وهو تحرير شركات القطاع العام واعطاءها نفس المزايا التى تتمتع بها الشركات المنشأة حسب قانون الاستثمار .

ونعرض فيما يلى الافكار الأساسية لتعديلات قانون الشركات بالقطاع العام مع توضيح مدى اختلافها عن القانون الحالى :

**أهم التعديلات المقترحة
لقانون شركات القطاع العام**

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٢٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١	تعتبر شركة قطاع عام : ١ - كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الأشخاص العامة .	تعتبر شركة قطاع عام : ١ - كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن ٥١٪ من رأس المال ولا يجوز أن يترتب على زيادة رأس مال الشركة أن تقل مساهمة الأشخاص العامة عن هذه النسبة .
	٢ - كل شركة يساهم فيها شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة أو يمتلك جزءاً من رأس مالها وذلك إذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومي ذلك . ويجب أن تتخذ جميعها شكل الشركات المساهمة .	٢ - كل شركة يساهم فيها شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة بنسبة تقل عن ٥١٪ من رأس مالها ، إذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام عند انشاءها متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومي ذلك . ويجب أن تتخذ هذه الشركات جميعها شكل شركة مساهمة .
مادة ٣٤ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يجوز بقرار من رئيس الجمهورية واستثناء من أحكام القانون - وضع نظم خاصة للشركات وللعاملين فيها وطريقة تشكيل مجالس إدارتها وجمعياتها العمومية وذلك إذا ساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال أجنبي .	مع عدم الإخلال بالشركات التي تنظمها قوانين خاصة ، يجوز بقرار من رئيس الجمهورية واستثناء من أحكام هذا القانون - وضع نظم خاصة - وضع نظم خاصة للشركات والعاملين فيها وطريقة تشكيل مجالس إدارتها وجمعياتها العمومية وذلك إذا ساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال أجنبي . أو إذا ساهمت فيها وحدة أو أكثر من وحدات الحكم المحلي .

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٢٨ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يصدر بتأسيس الشركة قرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء .	يصدر بتأسيس الشركة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس القطاع .
مادة ٤٥ قانون ٦٠ لسنة ٧١	استثناء من احكام المادة ٥٧ من القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ باللائحة العامة لبورصات الاوراق المالية لا يشترط لقبول قيد اسهم الشركات ان تكون هذه الاسهم قد طرحت في اكتتاب عام . كما يجوز ان تجاوز قيمة الصك في هذه الشركات خمسة وعشرين سهما . ولجلس ادارة الشخص العام ان يقرر عدم قيد اسهم الشركة في بورصة الاوراق المالية .	استثناء من الاحكام المنظمة لبورصات الاوراق المالية لا يشترط لقبول قيد اسهم الشركات ان تكون هذه الاسهم قد طرحت في اكتتاب عام . كما يجوز ان تجاوز قيمة الصك في هذه الشركات خمسة وعشرين سهما .
مادة ٤٦ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يتم التصرف في الاسهم بين المتعاقدين بالاتفاق ولا يجوز الاحتجاج بالتصرف على الشركة أو على الغير الا من تاريخ قيده في سجل تعده الشركة لهذا الغرض . ويؤشر على الاسهم بقيد التصرف . ولا يجوز للشركة الامتناع عن قيد التصرف في السهم المشار اليه في الذقرة الثانية الا اذا كان السهم غير قابل للتداول وفقا لاحكام القانون أو كان التصرف مخالفا لنظام الشركة أو كان أحد المتعاقدين ناقص الأهلية أو أشهر إفلاسه .	يتم التصرف في الاسهم عن طريق بورصات الاوراق المالية .

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٤٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١ معدلة ١١١	<p>يتولى ادارة الشركة التى يساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :</p> <p>١ - رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>٢ - أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>٣ - أعضاء بنسبة ما يملكه رأس المال الخاص يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العمومية بذات القواعد المقررة لتصويتهم فى الجمعية العمومية ، وبشرط ألا يزيد عددهم فى جميع الأحوال على نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة ، وتسرى على عضويتهم ومدتها والتزاماتها أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .</p> <p>٤ - أعضاء ينتخبون من بين العاملين فى الشركة وفقا لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ٧٣ المشار إليه ، ويكون عددهم مساويا لجموع عدد أعضاء مجلس الإدارة المعيّنين والمختارين طبقا للبندين (٢ و ٣) .</p>	<p>يتولى ادارة الشركة التى يساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ويشكل على الوجه الآتى :</p> <p>١ - رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>٢ - أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>٣ - أعضاء بنسبة ما يملكه رأس المال الخاص يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العمومية بذات القواعد المقررة لتصويتهم فى الجمعية العمومية ، وبشرط ألا يزيد عددهم فى جميع الأحوال على نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة وتسرى على عضويتهم ومدتها والتزاماتها أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
	كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم إلى عضوية المجلس عدد من الاعضاء غير المتفرغين لا يزيد على اثنين ، يختاران من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط الشركة أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية ، ويحدد قرار تعيينهما المكافأة التي تقرر لكل منهما ولا يكون لهما صوت محدود في المداولات ، إلا في المسائل الفنية وفي كل ما يتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .	كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم إلى عضوية المجلس عدد من الاعضاء غير المتفرغين لا يزيد على اثنين ، يختاران من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط الشركة أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية ، ويحدد قرار تعيينهما المكافأة التي تقرر لكل منهما ولا يكون لهما صوت محدود في المداولات ، إلا في المسائل الفنية وفي كل ما يتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .
مادة ٥٥ مكررة (١) قانون ١١١ لسنة ٧٥	تتكون الجمعية العمومية للشركة التي يملك كل رأس مالها شخص عام أو أكثر ، على النحو الآتي : ١ - الوزير المختص أو من ينيبه رئيسا . ٢ - ممثل لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ومركز معلومات القطاع العام برئاسة الوزراء يختاره الوزير المختص . ٣ - خمسة من أعضاء المجلس الأعلى للقطاع يختارهم المجلس . ٤ - أربعة من العاملين في الشركة تختار اللجنة النقابية اثنين منهم من بين أعضائها ، ويختار الآخرون من بين العاملين بالشركة غير أعضاء مجلس الإدارة ويصدر باختيارهما أو تحديد طريقة الاختيار قرار من الوزير المختص . ٥ - ثلاثة من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط الشركة أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية من غير العاملين بالوزارة المختصة يصدر قرار من رئيس	تتكون الجمعية العمومية للشركة التي يملك رأس مالها شخص عام أو أكثر على النحو التالي : ١ - الوزير المختص أو من ينيبه رئيسا . ٢ - ممثل لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ومركز معلومات القطاع العام برئاسة الوزراء يختاره الوزير المختص . ٣ - ثلاثة من أعضاء مجلس القطاع يختارهم المجلس من غير ممثلي الوزارات . ٤ - اثنين من العاملين في الشركة من غير أعضاء مجلس الإدارة تختارهما اللجنة النقابية . ٥ - اثنين من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط الشركة أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية من غير العاملين بالوزارة المختصة يصدر قرار من رئيس

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
	<p>المالية أو الادارية أو القانونية يصدر باختيارهم أو تحديد طريقة اختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>ويحضر اجتماعات الجمعية العمومية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومندوب عن الجهاز المركزى للمحاسبات وتصدر قرارات الجمعية بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومندوب الجهاز المركزى للمحاسبات .</p>	<p>مجلس الوزراء بقواعد وطريقة اختيارهما .</p> <p>٦ - اثنين يمثلان المنتفعين بخدمات الشركة ورؤساء وأعضاء النقابات المهنية والغرف التجارية والصناعية المعنية بنشاطها يصدر باختيارهما أو تحديد طريقة اختيارهما قرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>ويحضر اجتماعات الجمعية العمومية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومندوب من الجهاز المركزى للمحاسبات ، دون أن يكون لهم صوت معدود .</p> <p>وتصدر قرارات الجمعية العمومية بأغلبية أصوات الحاضرين ، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس .</p>
مادة جديدة	لا يوجد	<p>يرفع مجلس إدارة الشركة الى الجمعية العمومية فى نهاية السنة المالية تقريراً عن نتائج أعمال الشركة يشتمل على ما يأتى :</p> <p>(١) الاحداث والوقائع الهامة المحلية والدولية ذات الاثر فى نشاط الشركة خلال السنة المالية ومدى ما ترتب عليها من نتائج .</p> <p>(ب) ما تم انجازه بالنسبة للاختصاصات المخولة لمجلس إدارة الشركة وفقاً لاحكام المادة ٢٥ من هذا القانون .</p> <p>(ج) مقارنة رقمية بالقيمة والكمية لعناصر تكاليف الانتاج والمصاريف والسنة السابقة والارقام المستهدفة</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
		<p>في السنة المعروضة مع تفسير كاف للاختلافات ان وجدت .</p> <p>(د) ما استحدثت عن الانظمة واللوائح الخاصة بأوضاع العاملين والخدمات التي أتت لهم وغير ذلك من النظم واللوائح الصادرة لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها وتنظيم حساباتها وشؤونها المالية .</p>
مادة ٥٥ مكررا (٤) قانون ١١١ لسنة ٧٥	<p>تختص الجمعية العمومية للشركة بما يلي :</p> <p>١ - اقرار الميزانية وحساب الارباح والخسائر وتوزيع الارباح .</p> <p>٢ - النظر في تقرير مجلس الادارة عن نتائج أعمال الشركة .</p> <p>٣ - اقرار مشروع الخطة العامة للشركة .</p> <p>٤ - تعديل نظام الشركة .</p> <p>٥ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .</p> <p>٦ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد أداء رأس المال الاصلى بأكمله .</p>	<p>تختص الجمعية العمومية للشركة بما يأتي :</p> <p>١ - اقرار الموازنة التخطيطية للشركة في ضوء الاهداف العامة المحددة من مجلس القطاع .</p> <p>٢ - النظر في تقرير مجلس الادارة عن نتائج أعمال الشركة .</p> <p>٣ - اقرار الميزانية وحسابات الارباح والخسائر وتوزيع الارباح .</p> <p>٤ - اقرار مشروع الخطة العامة للشركة .</p> <p>٥ - تعديل نظام الشركة .</p> <p>٦ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .</p> <p>٧ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد أداء رأس المال الاصلى بأكمله .</p> <p>٨ - الترخيص باستخدام المخصصات في غير الأغراض المخصصة لها في ميزانية الشركة .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٥٥ مكررا (٥) قانونه ١١١ لسنة ٧٥	<p>مع عدم الإخلال بحكم المادة ٥٢ من هذا القانون يجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثي أصوات أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم وذلك طبقا لأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة المذكورة .</p> <p>وفي هذه الحالة يقوم الوزير المختص بتعيين مندوب مفوض أو أكثر لإدارة الشركة كما يجوز للجمعية العمومية بقرار مسبب بذات الأغلبية المبينة في الفقرة الأولى من هذه المادة تخفيض بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الإدارة أو لإحدى أعضائه وذلك في حالة عدم تحقيق الشركة للأهداف المقررة لها في الخطة .</p>	<p>يجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثي أصوات أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة للأسباب الآتية : (١) استمرار خسائر الشركة لمدة سنتين متتاليتين دون أسباب خارجة عن إرادتها .</p> <p>(ب) استمرار انخفاض مؤشرات تقييم الأداء عن المعدلات المستهدفة على مدار سنتين متتاليتين دون أن تكون لأسباب خارجة عن إرادة الشركة .</p> <p>(ج) عدم استخدام الآلات المستوردة في الأغراض الانتاجية المقررة لها لمدة سنتين متتاليتين ان لم تكن لأسباب خارجة عن إرادة الشركة .</p> <p>(د) عدم استخدام القروض والتسهيلات الائتمانية المحلية أو الأجنبية المصرح بها في الأغراض المخصصة لها .</p> <p>وفي هذه الحالة يقوم الوزير المختص بتعيين مندوب مفوض أو أكثر لإدارة الشركة .</p> <p>كما يجوز للجمعية بذات الأغلبية ما يلي :</p> <p>١ - تخفيض بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الإدارة أو أحد أعضائه في حالة عدم تحقيق الشركة للأهداف المقررة لها .</p> <p>٢ - اقتراح تصفية الشركة اذا اقتضت الظروف ذلك .</p> <p>٣ - اقتراح ادماج الشركة في شركة أخرى أو تقسيم الشركة الى شركتين أو أكثر .</p> <p>وتعتمد من مجلس القطاع القرارات الصادرة طبقا لأحكام الفقرة الثانية من هذه المادة .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٥٨ قانون ٦٠ لسنة ٧١	<p>يحدد مجلس الوزراء النسبة التي تجنب في كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطي قانوني .</p> <p>ويجوز بقرار من المؤسسة العامة التي تتبعها الشركة وموافقة الوزير المختص اضافة الاحتياطي كله أو بعضه الى رأس المال .</p> <p>كما يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتحديد النسبة التي تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزي في حساب خاص .</p>	<p>يحدد مجلس الوزراء النسبة التي تجنب في كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطي قانوني .</p> <p>ويقف تجنيب الاحتياطي اذا بلغت قيمته ما يوازى رأس المال ما لم يقرر الوزير المختص استمرار تجنيبه ، وفي هذه الحالة يجب أن يجدد القرار في كل سنة ، وأن تحدد فيه النسبة الواجب تجنيبها بشرط ألا يتجاوز القدر المذكور في الفقرة السابقة .</p>
	<p>ويقف تجنيب الاحتياطي اذا بلغت قيمته ما يوازى رأس المال ما لم يقرر الوزير المختص استمرار تجنيبه ، وفي هذه الحالة يجب أن يجدد القرار في كل سنة وأن تحدد فيه النسبة الواجب تجنيبها بشرط ألا يتجاوز القدر المذكور في الفترة الاولى .</p> <p>ويجوز أن ينص في نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي يخصص للاغراض المنصوص عليها في النظام . ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطي في احدي السنوات في غير ما خصص له الا بقرار من المؤسسة العامة التي تتبعها الشركة وموافقة الوزير المختص وإذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لاغراض معينة جاز للمؤسسة العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة أن يقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة .</p>	<p>كما يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتحديد النسبة التي تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزي في حساب خاص .</p> <p>ويجوز أن ينص في نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي يخصص للاغراض المنصوص عليها في النظام ، ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطي في احدي السنوات في غير ما خصص له الا بقرار من الجمعية العمومية . وإذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لاغراض معينة جاز للوزير المختص بناء على اقتراح مجلس القطاع أن يقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٥٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١	<p>يكون للعاملين بالشركة نصيب في الأرباح التي يتقرر توزيعها وتحديد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس الجمهورية .</p> <p>ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تخصيص جزء من نصيب العاملين في الأرباح لتوزيعه على العاملين في بعض الشركات التي لا تحقق أرباحا أو تحقق أرباحا قليلة لأسباب خارجة عن إرادتهم ويكون التخصيص في كل حالة على حدة وبناء على عرض الوزير المختص .</p>	<p>يكون للعاملين بالشركة نصيب في الأرباح التي يتقرر توزيعها وتحديد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس الوزراء .</p>
مادة ٦٠ قانون ٦٠ لسنة ٧١	<p>تختص هيئات التحكيم المنصوص عليها في هذا القانون دون غيرها بنظر المنازعات الآتية :</p> <p>١ - المنازعات التي تقع بين شركات القطاع العام .</p> <p>٢ - كل نزاع يقع بين شركة قطاع عام وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة .</p> <p>ويجوز لهيئات التحكيم أن تنظر أيضا في المنازعات التي تقع بين شركات القطاع العام وبين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية وطنيين كانوا أو أجانب إذا قبل هؤلاء الأشخاص وبعد وقوع النزاع إحالته إلى التحكيم .</p>	<p>مع عدم الإخلال بالاختصاصات المخولة لمجلس القطاع ، تختص هيئات التحكيم المنصوص عليها في هذا القانون دون غيرها بنظر المنازعات الآتية :</p> <p>١ - المنازعات التي تقع بين شركات القطاع العام .</p> <p>٢ - كل نزاع وقع بين شركة قطاع عام وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة .</p> <p>ويجوز لهيئات التحكيم أن تنظر أيضا في المنازعات التي تقع بين شركات القطاع العام وبين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية وطنيين كانوا أو أجانب إذا قبل هؤلاء الأشخاص إحالته على التحكيم .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٧٥ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يتولى تقدير صافي أصول الشركات في حالة الاندماج أو التقييم لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن	يتولى تقدير صافي أصول الشركات في حالة الاندماج أو التحويل لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن .
مادة ٨٢ مقرر قانون ١١١ لسنة ٧٥	ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة في مجالات متصلة ، ويحدد قرار الإنشاء ما يدخل في نطاقه من شركات .	ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة في مجالات متصلة ويحدد قرار الإنشاء ما يدخل في نطاق المجلس من شركات ويجوز أن يشمل نطاق القطاع الهيئات العامة والجمعيات التعاونية التي يتصل مجال نشاطها بمجال نشاط القطاع .

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
مادة ٨٢ مكرر (١) قانون ١١١ لسنة ٧٥	<p>يشكل كل من المجالس العليا للقطاعات على النحو الآتي :</p> <p>١ - الوزير المختص - رئيسا .</p> <p>٢ - رؤساء مجالس ادارة الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع .</p> <p>٣ - عدد لا يقل عن ثلاثة من ذوي الكفاية والخبرة الفنية في مجال نشاط القطاع أو في الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونية يصدر بتعيينهم وتحديد مكافاتهم قرار من رئيس مجلس الوزراء .</p> <p>٤ - ممثل عن كل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتعاون الاقتصادي يختاره الوزير المختص .</p> <p>ويختص المجلس الاعلى بقرير الامداد العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التي تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسة العامة والخطط القومية للدولة .</p>	<p>يشكل مجلس القطاع بقرار من رئيس الوزراء على النحو التالي :</p> <p>١ - الوزير المختص - رئيسا .</p> <p>٢ - عشرة من رؤساء مجالس ادارات الوحدات الداخلة في نطاق القطاع يمثلون أوجه النشاط المختلفة به يختارهم رئيس المجلس ويتم تجديدهم مرة كل سنتين على أن يختار رئيس المجلس نائباً له من بينهم .</p> <p>٣ - ثلاثة من ذوي الخبرة العلمية والعملية في مجال نشاط القطاع من غير العاملين الحاليين بالوزارة (أو الوزارات) المختصة يرشحهم رئيس المجلس .</p> <p>٤ - ممثل عن كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط يختاره الوزير المختص .</p> <p>٥ - رئيس النقابة العمالية ذات الشأن بالقطاع .</p> <p>٦ - رئيس الامانة الفنية لمجلس القطاع .</p> <p>٧ - عدد لا يزيد عن خمسة من رؤساء مجالس ادارات الوحدات بالقطاعات الاخرى ذات الصلة الوثيقة بالنشطة القطاع المختص يرشحهم رئيس المجلس بالاتفاق مع الوزراء المختصين وفي جميع الاحوال لا يجوز أن يزيد عددهم عن نصف عدد الاعضاء من رؤساء وحدات القطاع .</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
		<p>ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء مكافآت أعضاء مجلس القطاع .</p> <p>ويختص مجلس القطاع بوضع المخطط والسياسات التي تكفل تحقيق التكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسة العامة والمخطط القومية للدولة وله على الاخص ما يلي :</p> <p>- تقرير الاهداف العامة بذائلها في اطار الخطة القومية وتخصيصها على مستوى الوحدات الاقتصادية بما في ذلك الاستثمارات المقترحة للموازنة الرأسمالية .</p> <p>- اقرار الخطة العامة للقطاع .</p> <p>- اقرار انشاء شركات جديدة أو المشاركة في مشروعات مختلطة محلية أو خارجية جديدة أو قائمة .</p> <p>- اقرار المقترحات بشأن الاجراءات التي تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين الوحدات وعلى الاخص بالنسبة للاعمال ذات الطابع المشترك ، وبما يحقق دفع عمليات التطوير والتجديد ورفع كفاءة الاداء .</p> <p>- التحكيم في الخلافات أو المنازعات التي قد تنشأ بين الشركات والوحدات الداخلة في القطاع .</p> <p>- رسم السياسات الانتاجية والتسويقية والتمويلية وغيرها من السياسات العامة للقطاع لتكون مرشدا للشركات في تسيير امورها مع توافقها للسياسات العامة للدولة .</p> <p>- متابعة أنشطة الوحدات الداخلة في القطاع على فترات دورية والوقوف</p>

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
		<p>على المشكلات والمعوقات والبحث عن حلول لها .</p> <p>- اعتماد اقتراحات الجمعية العمومية للشركة في شأن :</p> <p>(أ) تصفية الشركة اذا اقتضت الظروف ذلك .</p> <p>(ب) ادماج الشركة في شركة أخرى أو تقسيمها الى شركتين أو أكثر .</p> <p>- اقتراح مشروعات القوانين أو تعديلات في القوانين القائمة ذات التأثير على أنشطة القطاع .</p> <p>- اقتراح تقييم مستوى الشركات .</p> <p>- متابعة موقف ما يتقرر تصفيته من وحدات .</p>
مادة ٨٢ مكرر (٢) قانون ١١١ لسنة ٧٥	<p>يكون لكل من المجالس العليا أمانة فنية تتكون من عدد محدود من الخبراء والعاملين تعاون المجلس الأعلى في مباشرة أعماله الخاصة بالقطاع .</p> <p>وتتولى الامانة الفنية ابلاغ توصيات وقرارات المجلس الأعلى للجهات المختصة وموافاة الوزير المختص وأجهزة الدولة بما تطلبه من بيانات عن الشركات الداخلة في نطاق القطاع .</p>	<p>يكون لكل مجلس قطاع أمانة فنية تضم الخبراء المتخصصين والفنيين والعاملين بالمقدر اللازم ، لمباشرة المجلس لمسؤولياته .</p> <p>وتعتبر الامانة الفنية جهاز المجلس المسئول عن تنفيذ قراراته وتوصياته ومتابعتها لدى الجهات المختصة وتلقى التوجيهات العامة الصادرة عن الأجهزة المختصة في شأن الاهداف العامة وخطط القطاع في إطار الخطة القومية ودراستها واتخاذ اللازم في شأنها .</p>
مادة ١٠ قانون ١١١ لسنة ٧٥	<p>فيما عدا الشركات الخاسرة والتي يقتدر تصليتها ، لا يجوز أن تقسّل نسبة مساهمة الاشخاص الاعتبارية المعسمة في رأس المال في شركات القطاع العام عن النسبة الحالية القائمة وقت العمل بهذا القانون .</p>	<p>تلقى</p>

القطاع العام ٠٠٠ والمشروعات المشتركة :

ان ظهور المشروعات المشتركة يعتبر من اهم الظواهر المترتبة على الاخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر واحداث القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ في شأن استثمار المال العربي والاجنبي والمناطق الحرة .

وبنص القانون المشار اليه ، فان هذه المشروعات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص حتى وان اشترك فيها رأس مال عام . ومن ثم فهي تتمتع بمزايا واعفاءات ضريبية وجمركية . كما تعفى من الخضوع للقوانين والنظم التي تحكم شركات القطاع العام .

وانطلاقاً من هذه الحقيقة ، فقد بدأ الاهتمام يتجه في الآونة الاخيرة الى ملاحظة تطور هذه المشروعات المشتركة وتحليل الدور الذي تقوم به في التنمية الاقتصادية بمصر ، ومدى الأثر المترتبة على اتساع نطاقها بالنسبة لمستقبل القطاع العام خاصة اذا أخذنا في الاعتبار الاتجاه الواضح لدى شركات القطاع العام للدخول في مشروعات مشتركة وتأسيس شركات جديدة يسهم فيها رأس المال الخاص الوطني او الاجنبي تحت مظلة القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ . ومن ثم خروجها عن دائرة القطاع العام .

وفي محاولة لاستيضاح أهمية هذا الموضوع ، نتناول الامور الآتية :

- ١- تحديد العوامل والاسس العامة التي تقوم عليها المشروعات المشتركة مع رأس المال الاجنبي في الدول النامية عادة .
- ٢- مراجعة موقف المشروعات المشتركة التي قامت في مصر تحت القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٤ ومدى توافقها مع تلك العوامل والاسس العامة .
- ٣- اقتراح الخسايط التي تكفل توظيف المشروعات المشتركة في خدمة اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون الاضرار بالقطاع العام المصري .

الأسس العامة لقيام المشروعات المشتركة :

يتفق الرأي على ان اهم الاسس التي تدعو لقيام مشروعات مشتركة هي :

- ١- ان يتمتن عن قيام هذه المشروعات المشتركة جذب رؤوس أموال اجنبية حيث تفتقر الدولة الى هذه الاموال من مصادرها الذاتية أو اوعية الادخار المحلية . ولا شك ان توفير رأس المال اللازم للمشروع يمثل ركنا هاما من اركان نجاحه وقدرته على تحقيق اهدافه .

- ٢- ان يتوفر من خلال قيام المشروعات المشتركة استقدام خبرات فنية وادارية تعكس التكنولوجيا المتقدمة في الدول الآتية منها تلك المساهمات ومن ثم تعمل على رفع

مستوى الكفاءة والانتاجية فى المجتمع النامى وتسهم فى تطوير الانتاج ووسائله
وادخال منتجات جديدة ، كما تعمل على خلق فرص عمل لمهن وتخصصات جديدة
وتعمل على تطوير تركيب ومستوى مهارة القوى العاملة الوطنية .

● أن تعمل هذه المشروعات المشتركة بما يتوفر لها من امكانيات انتاجية ومالية
 وخبرات ادارية ، ونتيجة لارتباطها بمؤسسات كبرى متطورة ، على زيادة
الصادرات من الانتاج وغزو أسواق خارجية جديدة وتعريف المجتمع العالمى
بالانتاج المحلى الذى لم يكن ليستطيع الوصول الى تلك الأسواق .

والى جانب الأسس السابقة ، فانه من المتعارف عليه أن المشروعات المشتركة لكى
تبرر ما تحصل عليه من مزايا واعفاءات هى فى ذاتها تكلفة وععبء على الاقتصاد القومى
ينبغى أن تسهم فى حل مشكلات الانتاج وتوفير متطلبات المجتمع دون تناقض مع ما هو
قائم فعلا من طاقات انتاجية وطنية ، وكذا توفير فرص العمل الجديدة وخلق الكوادر
المدرية دون سحب من الرصيد المتاح فى الشركات والوحدات القائمة فعلا والتي تمثل
استثمارا قوميا له تكلفة .

مراجعة المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

توضح الجداول الآتية موقف المشروعات المشتركة مع القطاع العام حتى آخر
١٩٧٩ :

جدول رقم ٦ / ٦
اجمالي مساهمة القطاع العام والهيئات الحكومية
في المشروعات التي تمت الموافقة عليها
داخل البلاد حتى ٧٩/١٢/٣١

« القيمة بالالف جنيه »

م	القطاعات	عدد المشروعات	مساهمة ق ٠ ع	المساهمات الاخرى	اجمالي رأس المال	% مساهمة ق ٠ ع
١	قطاع شركات الاستثمار والاموال	٢٠	١٨٥٨٥٢	١٢٢٧٦٢	٣١٨٦١٤	٥٨,٣
٢	قطاع البنوك	١٩	٧٢٣٥٢	٨٥٦٤٨	١٥٩٠٠٠	٤٩,٣
٣	قطاع السياحة	١٣	٢٩٧٥٠	٤٥٦٢٧	٧٥٣٧٧	٢٩,٥
٤	قطاع الاسكان	٥	٧٥٤٧٦	١٥٢٤٥	٩٠٧٢١	٨٠,٣
٥	قطاع النقل	٢	٢٢٨٩	٥٥١	٢٨٤٠	٨٠,٦
٦	قطاع الصحة والمستشفيات	٣	١١٢٧٥	١١٥٢٥	٢٢٨٠٠	٤٩,٥
٧	قطاع الزراعة والثروة الحيوانية	١٣	٦٠٩٩٤	١٩١٦٩	٨٠١٦٢	٧٦,١
٨	قطاع المقاولات	٩	٤٠٦١	٨٠٠٨	١٢٠٦٩	٢٢,٦
٩	قطاع الاستشارات	٤	١٥٢٤	٣٢٧٨	٤٨١٢	٣١,٩
١٠	قطاع الخدمات	٢	٧٦٥	٧٣٥	١٥٠٠	٥١
١١	قطاع الفـزل والنسيج	٣	٤٦٧٤٥	٤٨١٤٥	٩٤٨٩٠	٤٩,٣
١٢	قطاع الغذائية	٩	٨٧٥٨	٨٦٠٣	١٧٣٦١	٥٠,٤
١٣	قطاع الكيماوية	١٠	٦٢٣٦٠	١٨١٦٦	٨٠٥٢٦	٧٧,٤
١٤	قطاع الخشبية	٢	١٥٥٠	٨٢٥	٢٣٧٥	٦٥,٣
١٥	قطاع الهندسية	١٧	٢٤٢٨٢	٥٢٠٥٣	٨٦٣٣٥	٢٩,٧
١٦	قطاع مواد البناء والحراريات	٨	٤٩٨٤٣	١٧٩٠٧	٦٧٧٥٠	٧٣,٦
١٧	قطاع المعدنية	٣	١٠٠٢	٤٦٦٠	٥٦٦٢	١٧,٧
١٨	قطاع الدوائية	٢	١٢٧٠	٢٥٠٠	٣٧٧٠	٢٣,٧
١٩	قطاع التعدين	١	١٢٠٠	—	١٢٠٠	١٠٠
٢٠	قطاع البترول	٢	١٧٣٠	١٧٣٠	٣٤٦٠	٥٠
	الاجمالي	١٥٧	٦٥٤٠٨٨	٤٧٧١٢٧	١١٣١٢٢٥	٥٧,٨

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق
الحررة .

جدول رقم ٦ / ٧

اجمالي مساهمة القطاع العام والهيئات الحكومية
في المشروعات التي تمت الموافقة عليها
بنظام المناطق الحرة العامة والخاصة

حتى ٢١/١٢/٧٩

« القيمة بالالف جنيه »

اسم المنطقة	عدد المشروعات	اجمالي رأس مال المشروعات التي يساهم فيها القطاع العام	قيمة مساهمة القطاع العام	قيمة مساهمة المشروعات المشتركة	% مساهمة ع . ق
المناطق الحرة بالقاهرة (ع/خاصة)	٩	٨٢٨٣	٤٢٢٣	٤٠٥٠	٥١,٧
المناطق الحرة بالإسكندرية (،)	٦	٥٧٨٥	١٦٠٦	٤١٧٩	٢٧,٨
المناطق الحرة بالسويس (ع/خاصة)	٢	١٧٦٨	١٦٢٤	١٢٤	٩٢,٤
المناطق الحرة ببرسعيد	٩	١٠١٥٢	٩٨٤٦	٢٠٦	٩٧
الاجمالي	٢٧	٢٦٠٨٨	١٧٤١٩	٨٦٦٩	٦٦,٧

المصدر : مركز الإحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربي والاجنبي والمناطق الحرة .

جدول رقم ٦ / ٨

عدد الشركات المشتركة مع القطاع العام
موزعة تبعا لقطاعات النشاط

القطاع	عدد الشركات	%
الاستثمار والاموال	٢٠	١٦ر٣
البنوك	١٩	١٥ر٣
السياحة	١٢	٧ر٦
الاسكان	٥	٢ر٦
النقل	٢	١ر١
الصحة والمستشفيات	٢	١ر٥
الزراعة والثروة الحيوانية	١٢	٧ر٦
المقاولات	٩	٤ر٨
الاستشارات	٤	٢ر٢
البتروك	٢	١ر١
الخدمات	٢	١ر١
صناعة الغزل والنسيج	٢	١ر٥
الصناعات الغذائية	٩	٤ر٨
الصناعات الكيماوية	١٠	٥ر٤
الصناعات الخشبية	٢	١ر١
الصناعات الهندسية	١٧	٩ر٢
مواد البناء والحراريات	٨	٤ر٣
الصناعات المعدنية	٣	١ر٥
الصناعات الدوائية	٢	١ر١
التعدين	١	٥ر
المناطق الحرة	٢٧	١٤ر٤
الاجمالي	١٨٤	

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربي والاجنبي والمناطق الحرة

من الجداول السابقة تتضح الحقائق الآتية :

— ان القطاع العام قد أسهم في ١٥٧ مشروعا مشتركا بلغت نسبة مساهماته فيها ٨٠,٥٧٪ في المتوسط من رأس المال . وقد بلغت نسبة مساهمة القطاع العام أعلاها في قطاعات التعدين والنقل والإسكان على التوالي . بينما بلغت هذه النسبة أدناها في قطاع الصناعات المعدنية . وقد كانت نسبة مساهمة القطاع العام في المشروعات المشتركة في المناطق الحرة العامة والخاصة ٧٠,٦٦٪ في المتوسط حيث كانت أعلى ما يكون في مناطق بورسعيد الحرة (٩٧٪) وأدناها في مناطق الاسكندرية الحرة (٢٧,٨٪) .

وبالنظر الى هذه الحقيقة فإن الفرض القائل بأن دخول القطاع العام في شركات مشتركة مع رأس المال العربي والأجنبي سيبه الرغبة في توفير رؤوس الأموال يفقد سنده اذ تزيد مساهمات القطاع العام عن مساهمات الشريك الأجنبي . ويجدر بالذكر أن مشكلات كثيرة تحوط بقضية تقييم حصص القطاع العام العينية في هذه المشروعات المشتركة اذ يقوم شك كبير بأن هذه الحصص مقومة بأقل من قيمتها الحقيقية في أغلب الأحيان الأمر الذي يؤدي الى الاعتقاد بأنه في حالة إعادة تقييم هذه الحصص فإن نسبة مساهمة القطاع العام ستكون أعلى بكثير مما هي مقدرة الآن .

— ان القطاع العام قد أسهم في تكوين ٧٩ شركة تنتمي الى القطاعات السلعية بينما اتجهت باقى المساهمات الى تكوين شركات في قطاعات الخدمات بلغ عددها ٧٨ منها ٤٩ في قطاعي الاستثمار والأموال والبنوك ويشير هذا التوزيع بشكل مبدئي الى عدم التوافق مع الاحتياجات الأساسية للمجتمع ومتطلبات التنمية الاقتصادية . ان قطاعات النقل والإسكان والمقاولات وهي تمثل نقاط اختناق واضحة في هيكل الانتاج القومي لم تحصل على عدد متكافئ من الشركات المشتركة بمثل ما حصلت عليه قطاعات البنوك والسياحة والصناعات الهندسية مثلا .

— في الوقت الذي بلغت فيه المشروعات المشتركة مع القطاع العام في داخل البلاد ١٥٧ مشروعا اجمالى رؤوس أموالها ١١٢١ مليون جنيه تقريبا ، فإن عدد المشروعات المشتركة في المناطق الحرة لم يزد عن ٢٧ مشروعا اجمالى رؤوس أموالها ٢٦ مليون جنيه تقريبا فقط . ويدل هذا التوزيع على أن مشروعات القطاع العام المشتركة تتجه أساسا للإنتاج والتسويق المحلى ولا تلعب دورا يذكر في انماء وزيادة الصادرات وغزو الأسواق الخارجية . كذلك فإن تشكيلة المنتجات التي تقوم هذه الشركات المشتركة بإنتاجها هي في الأساس منافسة أو بديلة لمنتجات وطنية أخرى تنتجها ذات وحدات القطاع العام المساهمة أو وحدات قطاع عام أو خاص أخرى .

وفي ضوء البيانات السابقة ، يمكن استخلاص النتائج الآتية :

● ان الأسس التي تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق في الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة وقد اتجه الرأي الى تحييد الرأي القائل بأن شركات القطاع العام انما تلجأ الى تكوين

شركات مشتركة من أجل التخلص من القيود والمعوقات التي تعترضها والتمتع بالمزايا والاعفاءات التي يتيحها القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ للشركات التي تنشأ في ظلّه .

● ان اقبال الشركاء الأجانب على الدخول في مشروعات مشتركة مع القطاع العام دليل على حسن تقديرهم للامكانيات والطاقت المتاحة لوحدات القطاع العام والتي تعكس حصيلة استثمارات هائلة على مدى السنوات العشرين الاخيرة . أي أن الشركاء الأجانب يحصلون في مقابل مساهمات رأسمالية محدودة على عوائد هائلة نتيجة مشاركتهم للقطاع العام لم تكن تتحقق لهم حال قيامهم بتنفيذ تلك المشروعات منفردين .

● ان سلخ بعض وحدات أو أجزاء من وحدات القطاع العام والدخول بها كحصة في تشكيل مشروعات مشتركة ، بالإضافة الى مشكلات سوء التقييم السابق الإشارة اليها ، فانها تخلق مضاعف أخرى حيث تتباين ظروف العمل ومحتويات الأجور ومزايا العاملين عنها في وحدات القطاع العام الأصلية ، وبالتالي يترتب على ذلك اخلال بتوازن واستقرار علاقات العمل ، وخلق مناخ غير محابى للانتاج في شركات القطاع العام .

● ان الشركاء الأجانب حين يسرعون في تشكيل شركات مشتركة مع القطاع العام انما يتخيرون أفضل وحداته ذات المراكز المالية القوية والسمعة التسويقية الجيدة والطاقت الانتاجية واحتمالات التوسع الكبيرة . وهذا الأمر يجعلنا نتجه الى الاقتناع بأن مساهمات القطاع العام مع شركاء أجانب لا يترتب عليها عادة ادخال تكنولوجيات متطورة أو رؤوس أموال غير متاحة أصلاً ، بل هي تمكين للشريك الأجنبي من تحقيق منافع هائلة برؤوس أموال قليلة كان يمكن توفيرها عن طريق الاقتراض أو زيادة رأس المال مثلاً عن طريق الاكتتاب العام .

● ان تكوين الشركات المشتركة ليس هو الطريق الوحيد المتاح للقطاع العام لتحقيق أهدافه في التطوير التكنولوجي أو زيادة قدراته المالية والتسويقية . ان هناك اساليب أخرى متاحة منها على سبيل المثال استئجار الخبرة الادارية (كما في صناعة الفنادق) أو الحصول على امتياز انتاج سلعة أو سلع أجنبية (كما في صناعة الأدوية) أو اسناد تنفيذ عمليات معينة الى شركات أجنبية لحساب شركة القطاع العام (كما في قطاع المقاولات) . ومن ثم فان وحدات القطاع العام مدعوة الى ترشيد قراراتها بتكوين شركات مشتركة وذلك بالبحث عن الصيغة الأمثل التي تتناسب وظروفها الذاتية .

● ان بعض الشركات المشتركة التي تم تكوينها (أو هي بصدد التكوين) قامت على أساس شروط هي في الغالب مجحفة بالطرف المصري ومتميزة لحساب الشريك الأجنبي . ولعل من أخطر مثل هذه الشروط ما يلي :

— اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة أخرى لانتاج ذات السلعة لمدة محددة وهذا الشرط الاحتكاري يعتبر قيداً غير مقبول في الظروف والأوضاع التي تمر بها الاقتصاديات النامية عموماً ومصر بصفة خاصة .

— اشتراط دفع اتاوة معينة علاوة على النصيب من الأرباح الذى يتحقق للشريك الأجنبى .

— اشتراط بيع نسبة من الانتاج بالعملات الأجنبية واعتبار ذلك بديلا عن التصدير للأسواق الخارجية .

— اشتراط تخريد جانب من الطاقات الانتاجية لوحدات القطاع العام المشتركة فى المشروع واستبدالها بوحدات انتاجية جديدة يتولى الشريك الأجنبى توريد الآلات والمهمات اللازمة لها بأسعار غير قابلة للتفاوض عادة . ويتبلور هذا الشرط عادة فى تحول المشروع المشترك الى فرصة يتخلص فيها الشريك الأجنبى من آلات ومهمات يقوم بانتاجها أو لديه توكيل بيعها ويحقق فيها أرباح هائلة لم يكن ليستطيع الوصول اليها دون الدخول فى مثل هذه المشروعات المشتركة .

— اشتراط حصول الشريك الأجنبى على النسبة الأعلى فى الأصوات بمجلس الادارة وقصر تعيين رئيس المجلس أو العضو المنتدب على الجانب الأجنبى ، وفى نفس الوقت المغالة فى تقدير الرواتب والمكافآت للمديرين والفنيين الذين يمثلون الشريك الأجنبى .

تلك الشروط وغيرها تجعل المشاركة هى فى صالح الشريك الأجنبى الأمر الذى يهدر حقوق شركات القطاع العام والعاملين فيها من ناحية ، ويمثل تبديدا للثروة القومية من ناحية أخرى .

العوامل المسببة لتكوين المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

ان التجاء شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة مع رأس المال الأجنبى يعود فى الأساس الى رغبة رجال الادارة العليا فى تلك الشركات للتحرر من القيود المالية والادارية التى يعملون فى ظلها ، وكذا لتحقيق منافع تتمثل فى مستويات الأجور والمكافآت العالية التى تتجاوز بكثير ما يحصلون عليه فى شركاتهم . ولكن ثمة اسباب أخرى تدفع الى تكوين مشروعات مشتركة تنبع أيضا من الظروف المحيطة بالقطاع العام نجملها فى الآتى :

— قصور الاستثمارات اللازمة لأغراض التجديد والاحلال الأمر الذى يشجع بعض شركات القطاع العام على تكوين شركات مشتركة مع الشريك الأجنبى الذى يتولى توريد معدات وآلات جديدة .

— تخلف أساليب الانتاج وتدهور جودة المنتجات مما يدفع الى التماس مساعدة الشريك الأجنبى لتطوير وتحسين الانتاجية وضبط الجودة (أمثلة ذلك شفرات الحلاقة والمياه الغازية) .

— ضعف الطاقة الانتاجية وعجزها عن تلبية الطلب المتزايد ومن ثم يصبح تكوين شركة مشتركة مع شركاء أجنبى وسيلة لزيادة الطاقة الانتاجية وتطوير التكنولوجيا وهذه الصورة واضحة فى قطاع المقاولات .

وبتدارس هذه العوامل نخلص الى أن تطوير قوانين ونظم القطاع العام والاقتراب بها من فلسفة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وكذا حل مشكلات السيولة واختلال الهياكل التمويلية وتحرير ادارة الشركات من القيود البيروقراطية التي تفرضها الوزارات ، كل ذلك يكون الطريق نحو ترشيد عملية تكوين الشركات المشتركة بحيث تقتصر على تلك الحالات التي تثبت دراسات الجدوى سلامة القرار بالمشاركة ووضوح المزايا العائدة لشركة القطاع العام المعنية .

جدول رقم ٦ / ٩

أهم الشركات فى القطاع العام

التي تساهم فى ست مشروعات مشتركة فأكثر

م	الشركة	عدد الشركات	المساهمة (بالمليون جنيه)
١	بنك مصر	٢٨	٧٢,٥٨
٢	مصر للتأمين	٢٨	٤٦,٢٤
٣	المشرق للتأمين	٢٥	٢٥,٦٩
٤	البنك الأهلى	١٧	٢٠,٥٠
٥	بنك القاهرة	١٧	٢١,٠٦
٦	بنك الاسكندرية	١٥	٢٣,٩١
٧	المقاولون العرب	١٣	٨٥,٥٩
٨	بنك ناصر	١١	١٣,٧٦
٩	المصرية لاعادة التأمين	١٠	٥,٥٠
١٠	التأمين الأهلية	٦	٢١,١٣

من البيانات السابقة تتضح حقيقة هامة هى تركيز مساهمات القطاع العام فى عدد البنوك وشركات التأمين التى أسهمت فى تكوين أغلب المشروعات المشتركة . بينما تركزت مساهمات شركات الصناعة وغيرها من القطاعات فى انشاء شركة جديدة فى المتوسط تتصل بمجال نشاطها الأسمى .

تطوير القطاع العام كوسيلة لترشيد انشاء المشروعات المشتركة :

ان المشكلة الأساسية التي اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين سنة الماضية - وبرغم كل انجازاته - كانت تتركز دائما في العلاقة بين سلطة الدولة ممثلة في الوزارات المختلفة التي تتبعها شركات القطاع العام من جانب وبين هذه الشركات من جانب آخر . كما أن النظرة الضيقة لمفهوم الملكية العامة أسفرت عن علاقة تبعية كاملة جعلت شركات القطاع العام مجرد أجهزة حكومية تقليدية انتقلت اليها كافة مساوئ الإدارة الحكومية ، وجعلت الوزارات سلطة فوقية تتدخل في أمور إدارة الشركات وتفرض عليها من القيود والمعوقات ما يجعل تلك الإدارة أقرب الى الإدارة التنفيذية منها الى مستوى يختص بالتخطيط والخلق والابداع . ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واثاحة سلطات اوسع للقائمين على ادارتها في اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية التي كانت تقف دائما في سبيل تحقيق هذه الأهداف بشكل ملموس ، هي استمرار تغلب منطق تملك الدولة للشركات وبالتالي ضرورة تبعيةها الكاملة للوزارات والاشراف المباشر عليها من قبل الوزراء المختصين .

ولقد كان في اصدار القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ المعدل للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ اثر هام في دفع شركات القطاع العام الى الامام من خلال الغناء المؤسسات العامة النوعية وتخليص الشركات من القيود التي كانت تلك المؤسسات بطبيعتها الفوقية تفرضها على الشركات . وبالرغم من ذلك فلم يكن من الممكن الوصول الى النتائج الكاملة التي استهدفها القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ من تشكيل المجالس العليا للقطاعات وايجاد الأمانات الفنية واستحداث فكرة الجمعية العمومية نظرا لأن الأمور عادت مرة أخرى الى السيطرة الكاملة من جانب أجهزة الوزارات على الشركات التابعة .

وقد حدثت محاولات لطرح بعض الزيادة في رؤوس أموال الشركات للاكتتاب العام تطبيقا لقرارات مجلس الوزراء المتعاقبة في هذا الشأن منذ ١٩٦٧ ، ومع ذلك فإن الأعباء التي تتحملها شركات القطاع العام تجعل من غير الممكن اقبال المدخرين والمستثمرين على شراء هذه الأسهم .

وفي محاولات متعددة للخروج من هذه المشكلات وضح اتجاه بعض شركات القطاع العام للدخول في مشروعات مشتركة مع رؤوس أموال عربية وأجنبية في ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، ومن ثم تصبح الشركات المشتركة الجديدة من وحدات القطاع الخاص الأمر الذي يخرج بها تماما من دائرة السيطرة الحكومية برغم كون المال العام هو المساهم الأكبر في الكثير منها .

لذلك فإنه ، ومع الانطلاقة الجديدة المستهدفة للدولة تصبح عملية تصحيح أوضاع القطاع العام وتطويره على أسس اقتصادية وإدارية سليمة من الضروريات الواجب أن تحتل أولوية هامة في مخططات التطوير الاقتصادي للبلاد .

ومن أجل تصور الاتجاه الصحيح للإصلاح والتطوير ، لأبد من تمثل أهم المشكلات التى تعاني منها شركات القطاع العام حاليا حتى تكون أسسا ينطلق الإصلاح لمعالجتها :

— افتقاد إدارة الشركة للحرية النسبية التى تتمتع بها الإدارة فى شركات الأعمال عادة وخضوعها لقرارات وسياسات تملأ عليها مع مطالبتها بتحقيق أهداف تتناقض وتلك القرارات والسياسات .

— مشكلات التمويل واختلال الهياكل التمويلية لكثير من الشركات وارتفاع نسب المديونية وعجز السيولة الأمر الذى تلجأ معه الشركات الى الاقتراض من البنوك بأسعار فائدة أعلى كثيرا من العائد على الاستثمار .

— المنافسة غير المتكافئة التى تواجهها وحدات القطاع العام نتيجة للمزايا التى تتمتع بها شركات الانفتاح بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ .

— انحسار مزايا الحماية الجمركية عن كثير من الصناعات الوطنية بالقطاع العام واشتداد حدة المنافسة من قبل الواردات الأجنبية .

— جمود الهياكل الوظيفية وهياكل الأجور والمرتبات للقيادات الإدارية العليا مع الاغراءات الشديدة المتاحة بالقطاع الخاص والمشارك والدول العربية والأجنبية مما يجعل مشكلة هجرة الكفاءات والمعقول أمرا واضحا .

— عدم الاستقرار التنظيمى وتتابع التغييرات على العلاقات التنظيمية واستمرار تبادل الشركات بين الوزارات المختلفة .

— عدم فعالية المجالس العليا للقطاعات والأمانات الفنية ، ومن ثم افتقاد التنسيق ووسائل التكامل المطلوبة بين الشركات .

من أجل ذلك نطرح التصور الآتى لتطوير شركات القطاع العام الذى يصدر عن مبادئ جوهرية ثلاثة :

— أن شركة القطاع العام هى وحدة اقتصادية يجب أن يكون لها استقلالها الذاتى وتحريها من التبعية الحكومية .

— أن إدارة شركة القطاع العام هى المسئولة أولا وأخيرا عن كل كبيرة وصغيرة فيها ، وبالتالي يجب أن تمنح لها كل الصلاحيات للعمل على تحقيق الأهداف المنوطة بها ومساءلتها عن النتائج وفقا لمعايير موضوعية .

— أن القطاع العام شأنه شأن القطاع الخاص يجب أن يعمل فى إطار طبيعى تتفاعل فيه القوى والتغيرات الاقتصادية دون اصطناع حواجز أو أشكال صورية للحماية ، ومن ثم يجب أن يدار ويحاسب على أسس اقتصادية وإدارية سليمة .

وتتمثل أهم ملامح التطوير المستهدف للقطاع العام فى ابعاد الشركات عن دائرة نفوذ الوزارات والأجهزة الحكومية البيروقراطية واطلاق حرية ادارة الشركة وتأكيد مبدأ فصل الملكية عن الادارة . وقد يتأتى هذا عن طريق انشاء شركات قابضة أو عن طريق تمليك شركات القطاع العام الى البنوك المصرية أو أى بديل آخر يؤدي الغرض وهو توضيح كيان الملكية العامة للشركات . ولكن فى جميع الأحوال لا ينبغي أن يكون لهذه التنظيمات الجديدة آثار سلبية من حيث الاقلال من سلطة ادارة الشركة أو من حيث احداث حالات من الاضطراب أو عدم الاستقرار التنظيمى والادارى .

ويستتبع الأخذ بهذا التصور ضرورة تعديل الأوضاع الآتية :

— اعادة النظر فى القوانين المنظمة للشركات والأمر يتطلب اصدار قانون جديد ينظم أوضاع شركات المساهمة ويوحد القواعد الخاصة بها ويجمع شتات القوانين المعمول بها الآن وهى :

— القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤

— القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١

— القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥

على أن يستلهم القانون الجديد المبادئ الأساسية لقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى شأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

— إلغاء المجالس العليا للقطاعات والأمانات الفنية .

— تعديل منطق مجلس الادارة ، والعودة الى التصور الصحيح لتشكيل المجلس بما يميزه عن لجنة المديرين وهى النمط الغالب على مجالس الادارات حالياً . ان مجالس الادارة باعتباره ممثلاً لمصالح أصحاب رأس المال يجب أن يضم نوعيات تحددتها الشركة القابضة بحيث تتحقق له القدرة والفعالية على رسم الخطط وصياغة الأهداف ومساءلة المديرين .

— تعديل منطق الجمعية العمومية بحيث تعبر عن الأصل فيها وهى تجمع للمساهمين يحاسب الادارة ويسائلها عن انجازاتها .

— رفع الأعباء المفروضة على شركات القطاع العام وخاصة فى الأمور الآتية :

● التوزيع الاجبارى للخريجين .

● نسبة الـ ٢٥٪ المستقطعة من الأرباح لمصالح العمال والخدمات المركزية (ان يجب أن تتطور هذه الفكرة من خلال توزيعها فى شكل أسهم على العاملين وتزاد رؤوس أموال الشركات بقيمة الأرباح المفروض توزيعها ، ومن هنا يتعدل الوضع تدريجياً بحيث تصبح مشاركة العاملين فى الأرباح صورة من صور توزيع الأرباح وليست عبئاً مفروضاً عليها) .

● نسبة الـ ١٠٪ مقابل الاشراف والادارة التى كانت مفروضة سابقا لصالح المؤسسات العامة النوعية الملغاة .

وفى تصورنا أن المعاملة الضريبية المتعادلة يجب أن تكون هى الأساس الوحيد الذى تقتضى به الدولة حقوقها من شركة القطاع العام بالإضافة الى ما يخصها من نصيب فى الأرباح باعتبارها ملكة لجزء من رأس المال .

— إعادة النظر فى مساهمة العمال فى الادارة ويمكن تصحيح الوضع بتشكيل لجان انتاج مشتركة تضم ممثلى الادارة وممثلى العمال .

— إعادة النظر فى أسلوب تمويل استثمارات شركات القطاع العام ونقترح أن يتم ذلك بالكامل من خلال بنك الاستثمار القومى والجهاز المصرفى دون أن يكون لوزارة التخطيط أو المالية دور فى هذا المجال .

— تطوير قانون نظام العاملين فى القطاع العام بحيث يحتوى على المبادئ والقواعد العامة فقط مع ترك الحرية لكل شركة أن تضع لوائحها الداخلية وفقا لظروفها .

الفصل السابع

الادارة بالحكم المحلى

كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى هما من الخطوات الاولى على طريق نظام الادارة المحلية . ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذى نص فى المادة السابعة من مواد الاصدار على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المشار اليهما . ولقد أسفر التطبيق العملى خلال تلك الفترة عن ايجابيات وسلبيات كانت سببا فى اصدار القانون الحالى الذى ينظم امور الحكم المحلى وهو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

وعلى طريق التطبيق خلال تلك السنوات وضحت اتجاهات رئيسية فى نظام الحكم المحلى كان أهمها الرغبة الصادقة فى تحقيق اللامركزية الادارية وتوفير المقومات السليمة لقيام حكم محلى يتمتع بالصلاحيات والسلطات التى تمكنه من تخطيط وادارة التنمية المحلية والسيطرة على أمور الخدمات والأنشطة الادارية المختلفة بالمحافظات .

وسنعرض فى هذا الفصل لاساسيات نظام الحكم المحلى فى مصر وردت فى القانون القائم حاليا .

التنظيمات الأساسية للحكم المحلى :

ينص القانون على أن وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو الآتى :

المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى للمحافظة .

القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة .

وتتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة
انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها • كما تتولى هذه الوحدات كل
فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين
واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى
يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية •

وقد نص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فى تعديله للمادة رقم ٣ من القانون رقم
٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى
محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً ويكون نصف عدد الأعضاء على
الأقل من العمال والفلاحين ، ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر
من النساء •

المجلس الأعلى للحكم المحلى :

يشكل مجلس أعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه
وعضوية :

- الوزير المختص بالحكم المحلى •
- المحافظين •
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات •

ويختص هذا المجلس بالنظر فى كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلى من حيث دعمه
وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى •

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى :

تقسم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر
يكون لكل إقليم عاصمة • وينشأ فى كل إقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الإقليمى
سلكل برئاسة محافظ عاصمة الإقليم وعضوية كل من :

- محافظى المحافظات المكونة للأقاليم •
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للأقاليم •
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمى أميناً عاماً للجنة •
- ممثلى الوزارات المختصة •

وتختص هذه اللجنة بالآتي :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الأقليمي والتي تتخذ أساسا في وضع بدائل لخطة الأقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .
- النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الأقليمي في الخطة وفقا للظروف التي تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الاعلى للحكم المحلى .
- تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الأقليمي تتبع وزير التخطيط . وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الأقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطورها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقليم . والقيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الأقليم .

المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من ستة أعضاء عن كل مركز أو قسم ادارى أحدهم على الأقل من النساء . ويكون تمثيل كل مركز أو قسم ادارى فى كل من محافظات منطقة القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء . يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة (٢) من هذا القانون .

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

كما يتولى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ويختص فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

— اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى .

— تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية .

— الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير .

— الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .

— اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الاخص المشروعات المتعلقة بالامن الغذائى .

— اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .

— فرض الرسوم ذات الطابع المحلى - وفقا لاحكام هذا القانون - أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .

— دراسة وأعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .

— اصدار التوصيات بالنسبة للمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والامن المحلى .

— اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .

— اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى .

— مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .

— الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

وللمجلس الشعبى المحلى اصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

● الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .

● التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

● الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إبقاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها .

● المحافظون :

يكون لكل محافظة يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية .
ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية .
ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش .

ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية:

« أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق » .

ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرّون فى مباشرة أعمال وظائفهم الى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد .

ويعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة ويكون مسئولاً عن كفاءة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة .

والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما .

وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى .

ويتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم الملى وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

وتكون للمحافظة السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .

ويتولى الاشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الاداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها .

كما يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الاراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الاراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والاراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الاراضى ، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الاراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الاراضى وتهيتها للزراعة .

ويكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية وذلك فى المسائل المالية والادارية بالنسبة للمرافق المحلية .

المجلس التنفيذى للمحافظة :

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية :

— مساعد المحافظ (١) .

— رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده .

ويتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .
- اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية .
- معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والترصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .

(١) صدر قرار جمهورى بتغيير وصف « مساعد المحافظ » الى « نائب المحافظ »

ويكون تعيينه بدرجة نائب وزير (جريدة الأهرام الصادرة فى ٣ نوفمبر ١٩٨١) .

- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة .
 - وضع القواعد العامة لادارة واستثمار اراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .
 - وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .
 - دراسة وايداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والادارية والقانونية .
 - دراسة وايداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .
 - دراسة وبحث ما يحيله اليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .
- ويحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقا لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

الموارد المالية للمحافظات :

تشمل موارد المحافظات ما يأتى :

أولاً - الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتى :

- نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة بحيث يكون حداها الأقصى ٥٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .
 - نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .
- وإذا اختلف المركز الرئيسى لأحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الاضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد بالشركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

ثانياً - الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتى :

- (١) ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .

(ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

(ج) حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها .

(د) الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة .

(هـ) الإعانات الحكومية .

(و) التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

يتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار اليها فى البندين (١ ، ب) من (ثانيا) على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها .

المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

يشكل بكل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة من بينهم عضو على الأقل من النساء . وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لكبير الأعضاء سنا .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

— اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى .

— تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .

— اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .

— تحديد واقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .

— الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات .

— الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .

— اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية .

المجالس الشعبية المحلية للمدن :

يشكل بكل مدينة مجلس شعبي محلي على أساس تمثيل كل قسم اداري بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ويكون عدد الأعضاء في المدينة ذات القسم الواحد بثمانية عشر عضواً . من بينهم عضوان على الأقل من النساء .

وينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضاءه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سناً .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة — في نطاق السياسة العامة للمركز — الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة .

الموارد المالية للمدينة :

تشمل موارد المدينة ما يأتي :

أولاً : حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .

ثانياً : حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة .

ثالثاً : ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأتيطان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأتيطان .

رابعاً : ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

خامسا : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

سادسا : الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

- مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية .
- رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
- أعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .
- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك .
- المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .
- ما يذبح فى المذابح العامة أو النقاط المستعملة لذلك .
- الأسواق المرخص فى ادارتها للأشخاص الخاصة .
- استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك اذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
- الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .
- الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

سابعا : المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

ثامنا : حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من ايجار المباني وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

تاسعا : إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة فى نطاقها .

عاشرا : الاعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هبات أو أشخاص أجنبية .

حادى عشر : القروض التى يعقدها المجلس .

المجالس الشعبية المحلية للأحياء :

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى الى أحياء .

ويشكل بكل جى مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى الذى يضم قسما اداريا واحدا من أربعة عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى .

المجالس الشعبية المحلية للقرى :

يشكل فى كل قرية مجلس شعبى من ثمانية عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل ، وباقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها .

ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن ثمانية عشر عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك إلا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه .

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه

رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى :

● يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز ، كما يشكل مجلس تنفيذى للمركز .

● يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة .

كما يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

— مديرى ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

● متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم سنوى للأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .

● اعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على مشروعات الأحياء المختلفة .

● مراقبة تحصيل موارد المدينة .

● مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

● يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية . ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من :

● رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

● سكرتير الحى ويكون أميناً للجنة .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات .

ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- مراقبة تحصيل الموارد .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالحى
- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .
- اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى .
- يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية . ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية وسكرتير القرية وتكون له نفس اختصاصات المجلس التنفيذى للحى والمدينة .

تلك كانت أهم ملامح نظام الحكم المحلى فى مصر حسب ما نص عليه قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ . ومن أجل التعرف الأعمق على هذا النظام بإيجابياته وسلبياته نعرض الأمور الآتية :

أولاً : المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهى تصف الفلسفة الأساسية للنظام وما يهدف اليه .

ثانياً : ملاحظات حول القانون ٤٣ وتعديلاته نتبين منها تقييماً لفاعليته فى دفع حركة الحكم المحلى .

ثالثاً : تنظيم الأجهزة الفنية والادارية على المستوى المحلى .

رابعاً : علاقات وحدات الحكم المحلى ودورها فى التنمية ثم نختم هذا الفصل بملاحظات عامة على نظام الحكم المحلى فى مصر .

أولا : المذكرة الايضاحية لقانون نظام الحكم المحلى :

لقد كان تعميق الديمقراطية - باعتباره أحد مبادئ ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ - من أهم ما عُنيت به وحرصت عليه ثورة التصحيح مقسدة ان ادارة الشعب لشئونهم ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المحليين المنتخبين ، تعتبر دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية السليمة ، فصدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلى متضمنا خطوة الى الأمام فى سبيل دعم المحليات .

وفى ضوء التطبيق العملى لأحكام هذا القانون برزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلى بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التى تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة ، ومن حل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية - دون حاجة للرجوع إلى العاصمة فى معظم الأمور .

وفى إطار هذه المبادئ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين فى بعض سلطات رئيس الجمهورية ثم صدر قرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى متضمنا تخويل وحدات الحكم المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق الداخلة فى نطاقها وتولى المحافظ - كل فى نطاق اختصاصه وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة جميع السلطات التنفيذية المقررة للوزارة فى القوانين واللوائح ، بوصفها سلطات أصيلة للسادة المحافظين ، وليس على سبيل التفويض .

كذلك صدر قرار من وزير الدولة للحكم المحلى بتفويض سلطاته إلى السادة المحافظين كما طلب اليهم النزول بالتفويضات من المحافظات إلى المراكز والقرى لحل مشاكل المواطنين فى مواقعها على المستوى المحلى .

وفى ضوء هذا كله - وعملا على تقنين تلك التفويضات وعلاجا لكل الثغرات التى أسفرت عنها الممارسة العملية دعما لنظام الحكم المحلى كان من الضرورى إعادة النظر بصفة شاملة فى أحكام قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فتم استطلاع آراء جميع المحافظات والمجالس المحلية بها فى التعديلات التى قد ترى أن يتضمنها مشروع لقانون فى ضوء ما أسفرت عنه الممارسة العملية للقانون المذكور ومن ثم أعد مشروع تضمن التعديلات المقترحة تم بحثه فى اجتماع برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء ضم السادة المحافظين ثم عرض المشروع على مجلس الوزراء ، ثم أعد مشروع القانون المرافق فى ضوء ما أنتهت إليه تلك الدراسات . وفى ضوء توجيهات السيد رئيس الجمهورية بدعم اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمحافظين وتحديد العلاقة بين المحليات وبين الوزارات بصورة واضحة تمنح أى لبس أو تداخل بما يكفل إعطاء صلاحيات كبيرة للمحليات لتحقيق أقصى قدر من التجاوب مع الإرادة الشعبية مع وضع برنامج شامل يمكن الوحدات المحلية من تحقيق الأمن الغذائى بما يتطلبه من زيادة كبيرة فى رقعة الأرض المنزرعة وتحسين نظم وأساليب الزراعة والصناعات الزراعية وكذلك زيادة الانتاج ووضع النظم الكفيلة بتحقيق ذلك .

وتخلص أهم الامح الرئيسية للتعديلات التى استحدثها المشروع الجديد فيما يلى :

أولا - دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلي ومجالسها :

- ١ - استبدال بتسمية « المجالس المحلية » مسمى « المجالس الشعبية المحلية » لتتفق هذه التسمية الجديدة مع أحكام الدستور الذي نص على أن « تشكل المجالس الشعبية المحلية ٠٠٠ على مستوى الوحدات الإدارية » . وإبرازا لدور الشعب في ممارسة حكم نفسه بنفسه .
- ٢ - أضيف إلى تشكيل المجالس المحلية عنصر من النساء ، عملا على مساهمة المرأة في تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين في تشكيل المجالس .
- ٣ - نص المشروع صراحة على اعطاء وحدات الحكم المحلي الاختصاص الاصيل في انشاء وإدارة جميع المرافق العامة في دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح .
واختصت كذلك باقرار قواعد الإدارة والتصرف بالنسبة للأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة أو للوحدات المحلية في نطاق المحافظة وكذلك الأراضي القابلة للاستصلاح والاستزراع المتخللة للزمام ووضع قواعد استصلاح الأراضي القابلة للزراعة فيها ، وقواعد توزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة اللازمة دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها في القوانين واللوائح مع انشاء حساب خاص لكل من حصيلتي التصرف في هذه الأراضي وتخصيص حصيلة الحساب الأول لأغراض الاسكان الاقتصادي وحصيلة الحساب الثاني لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة ، واعتبار موارد كل من الحسابين من الموارد الذاتية للمحافظة .
- ٤ - وحرص المشروع على النص على أن تجعل حسابات الاسكان الاقتصادي بالمحافظات محل الصندوق المركزي لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي المنشأة بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ كفالة للعمل على أن تأخذ المحافظات دورا ايجابيا في حل أزمة الاسكان .
- ٥ - كما استحدث المشروع نصا باختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بالموافقة على انشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار .
- ٦ - وكذلك تمت زيادة المبالغ التي يجوز للمجالس الشعبية المحلية التصرف في حدودها بالمجان في مال من أموالها أو تأجيرها بإيجار اسمي وكذلك زيدت النسبة المئوية من المجموع السنوي لإيرادات الوحدة المحلية التي يجوز في حدودها اقتراض المجلس الشعبي المحلي للقيام بمشروعات إنتاجية استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية في نطاقها ، وذلك بضعف النسبة المئوية المقررة في القانون الحالي .
- ٧ - حرص المشروع على منح المجالس الشعبية المحلية للقري اختصاصات جديدة تمكنها من القيام بدور فعال في تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا وفي مجالات محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

٨ - نص على أن تكون لرئيس المركز ولرئيس المدينة ولرئيس الحى سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية ولم تكن لهم سوى سلطات رئيس المصلحة .

٩ - خول المشروع للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات الحق فى تقديم طلبات احاطة الى المحافظين ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة فيما يتعلق بالأمور ذات الأهمية العامة العاجلة وأجاز لرئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بأن يرفع تقريراً الى مجلس المحافظين للنظر فيما أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الاحاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الاجراءات اللازمة لتداركها .

وبذلك فقد حل هذا النظام محل نظام الاستجواب باعتبار نظام طلبات الاحاطة أكثر ملاءمة للأوضاع العملية خاصة وأن نظام الاستجواب لم يكن ينتهى وفقاً لأحكام القانون الحالى - بقرار نافذ فى حالة ثبوت المسؤولية .

١٠ - وكفالة لدعم المحليات قصر المشروع اختصاص الوزارة بالنسبة الى المرافق المحلية على ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة والسياسات العامة فى مختلف المجالات ومتابعة تنفيذها مع استبعاد النص على اختصاص الوزارات بالتفتيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية .

١١ - وحرص المشروع على النص على تشكيل لجنة للقيم بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات لضمان التزام الأعضاء بمقتضيات السلوك الواجبة .

ثانياً - المجالس التنفيذية لوحدات الحكم المحلى :

استبدل المشروع باللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلى « مجالس تنفيذية » وخولها اختصاصات ايجابية محددة على اعتبار انها الكفاءات الفنية التنفيذية لوضع الخطة موضع التنفيذ ، وأصبحت نصوص المشروع واضحة فى تحديد الدور التنفيذى الذى تختص به المجالس التنفيذية على مختلف المستويات حتى لا يحدث أى تداخل فى الاختصاصات بينها وبين المجالس الشعبية المحلية .

وتحقيقاً لهذا الهدف استبعد النص على اشتراك رؤساء لجان المجالس الشعبية المحلية فى المجالس التنفيذية ، نظراً لتباين دور ومسئوليات كل من المجلسين ، فيقتصر عمل المجلس المحلى على وضع القواعد العامة والرقابة .

ثالثاً - دعم اختصاصات المحافظين :

١ - نص المشروع على أن يتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالإضافة الى سلطة وزير المالية المنصوص عليها فى اللوائح ، وبذلك فقد أصبحت اختصاصات المحافظين فى هذا الشأن اختصاصات أصيلة لكفالة تمكينهم من حل المشاكل جميعها محلياً .

٢ - كما نص المشروع على مسئولية المحافظ عن كفالة الأمن الغذائى بالمحافظة وتخويله الحق فى أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية املاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى .

٣ - النص على أن يبحث مدير الأمن مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ويخطرهم فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم اعداد التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما . كما نص على وجوب ان يراعى مدير الأمن توجيهات المحافظ بشأن توطيد الأمن فى المحافظة وذلك كله فى اطار السياسة العامة التى يضعها وزير الداخلية .

٤ - نص المشروع على اختصاص المحافظ بعدد من الاختصاصات التى كان يتولاها وزير الحكم المحلى ومنها تحديد سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة والضريبة الاضافية على ضريبة الأطنان فى المحافظة ، وتنظيم حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وبالمراكز والمدن والقرى وتحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان للخدمات بها وتشكيل هذه اللجان والموافقة على تصرف المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن بالمجان فى أموالها أو تأجيرها بايجار اسمى .

٥ - النص على أنه يجوز للمحافظ تعيين نائب لرئيس المركز .

٦ - النص على أن يعلن المحافظ نتيجة الانتخاب ويدعو المجالس الشعبية المحلية الى الاجتماع بدلا من الوزير المختص بالحكم المحلى ، وعلى حلول المحافظ محل وزير الداخلية فى الاختصاصات المتعلقة باجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية .

رابعا - مجلس المحافظين :

ألغيت - اللجنة الوزارية للحكم المحلى - واستبدل بها - مجلس المحافظين - (١) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين بما يسمح لهم جميعا مناقشة الأمور الهامة المتعلقة بنظام الحكم المحلى .

تناول المشروع اختصاصات مجلس المحافظين على وجه التفصيل ومنها تقييم اداء المحافظات لأعمالها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة والتنسيق بين المحافظات والوزارات وكذلك الموافقة على مشروعات موازنات الاقاليم الاقتصادية والمحافظات ، والموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية وتعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاءها ، والموافقة على التصرف بالمجان فى أموال الوحدات المحلية فيما يجاوز اختصاصها ، وتجاوز النسبة المقررة قانونا لحدود المديونية والقروض التى تجريها ، وتحديد سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية فيما يزيد على النسبة المقررة قانونا للوحدات المحلية .

(١) عدلت التسمية الى المجلس الاعلى للحكم المحلى بموجب التعديل الذى صدر فى سنة ١٩٨١ .

خامسا - الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمي :

تضمن المشروع الجديد تقنين النصوص الخاصة بالأقاليم الاقتصادية التي سبق أن صدر بها قرار جمهوري بحيث تصبح ضمن قانون الحكم المحلي الجديد ومع توضيح مسئوليات الأقاليم الاقتصادية للتخطيط واختصاصاتها وعلاقاتها بالمحافظات ومجلس المحافظين ووزارة التخطيط .

سادسا - الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي :

١ - نص المشروع على زيادة الحد الأقصى لسعر الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات في دائرة المحافظة ، وكذلك سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية .

٢ - أضيفت الى الموارد الذاتية للمحافظات ثمن بيع المباني والأراضي الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلية في نطاق المدن في حين لا يدخل في هذه الموارد بحسب القانون الحالي سوى نصف ثمن البيع .

٣ - أضيف الى موارد المحافظات أيضا ثمن الأراضي المستصلحة أو القابلة للاستزراع في نطاق المحافظة .

٤ - أضيف الى موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ٥٠٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة .

تلك أهم أحكام المشروع الجديد لقانون نظام الحكم المحلي التي تستهدف تحقيق دفعة قوية لدعم المحليات وحل المشاكل عن المستوى المحلي .

ونظرا لظروف الاستعجال التي تقتضى سرعة الاعداد لتنفيذ أحكام القانون الجديد وما يقتضيه ذلك من ترتيب للانتخابات القادمة للمجالس الشعبية المحلية - التي شارفت مدتها على الانتهاء - فقد أعد المشروع المرفق في صيغة قرار بقانون استنادا لنص المادة ١٤٧ من الدستور .

ونتشرف بعرض المشروع رجاء التفضل - في حالة الموافقة باعتماده .

وزير شئون مجلس الوزراء

ووزير الدولة للحكم المحلي

(مهندس / سليمان متولى سليمان)

ثانيا - الملاحظات الأساسية على قانون الحكم المحلى وما ورد بشأنها من مقترحات :

— من المعروف والمتعارف عليه أن قانون نظام الحكم المحلى من القوانين الأساسية المكملة للدستور ، وبذلك لا ينبغى أن يكون عرضة للتغيير والتبديل بالالغاء من حين لآخر ، خاصة اذا كان النظام ليس عريقا ويحتاج الى أن يستقر فى اذهان ووجدان الناس ، وأن يتعايش معه المواطنون فى ممارستهم وحياتهم اليومية . كذلك ينبغى أن يكون التعديل أو الالغاء بناء على مناخ عام يتطلب التغيير ، ومبررات تستدعيه وتقييم لمواطن الضعف فى النظام القائم حتى يكون التطوير قائما على أساس ، ومستندا الى أسباب محددة .

— وقد يرد على ذلك قائل بأن قانون نظام الحكم المحلى هو فى الأصل معاشية مع المجتمع والانسان ، والمجتمع متغير بطبيعته ، فلا يجوز للنظام أن يتخلف عن مواكبة حركة المجتمع ، ولا بد أن يستجيب لمتطلبات التطوير والتغيير .

— ومع التسليم بوجاهة هذا المنطق . إلا أنه ليس كافيا فى حد ذاته بل اننا بحاجة الى إيجاد نوع من التوازن بين هذين الاعتبارين .

— اذا طبقنا ما تقدم على القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ فاننا نرى أننا لم نعط الفرصة الكاملة للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - وهو يمثل منعطفًا أساسيا فى نظام الحكم المحلى - للتطبيق ، ونقيم بعد ذلك نتائجه ونتعرف على نواحي القوة والضعف فيه ، إذ أن الفرصة التى منحت للقانون لم تتجاوز الأربع سنوات ، أى أنه فى ظل هذا القانون لم تنتخب المجالس الشعبية المحلية الا دورة واحدة ، وبانتهاء الدورة ألغى القانون ولا يمكن الحكم على تجربة الانتخاب المباشر للمجالس المحلية التى تطبق فى بلادنا لأول مرة من خلال دورة واحدة .

— أما عن مبررات اصدار القانون الأخير للحكم المحلى فى مصر (القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩) فان الأغلبية من الآراء ترى أن هذا القانون ليس بجديد بل هو فى جوهره وأساسه القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وأدخلت عليه بعض التعديلات لتقنين التفويضات التى كان رئيس الجمهورية منحها بالقرارين رقم ٥ ، ٩ لسنة ١٩٧٩ وبعض التعديلات الطفيفة الأخرى التى كان من الممكن ادخالها على صلب القانون القديم ، دون الحاجة الى الالغاء وتعدد التشريعات وتواليها على هذا النحو السريع .

— صدر حتى الآن أربع قوانين تنظم الحكم المحلى فى مصر منذ عام ١٩٦٠ الاول والثالث بقانون ، والثانى والرابع قرار بقانون ، ولعله بات واضحا أن القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يقبله مجلس الشعب واعتبره مخالفا لأحكام الدستور ، ولا ندري السبب فى صدور القانون الجديد فى غيبة مجلس الشعب ، وما هى الظروف الطارئة التى تستدعى العجلة ويصدر القانون دون مناقشة مستفيضة من نواب الشعب . ولا عجب أن يتردد فى الصحف أقوال رئيس لجنة الحكم المحلى بمجلس الشعب بأن هناك تعديلات ينبغى ادخالها على القرار بقانون - وتبذل الآن الجهود من أجل اجرائها - وبالتالي تتجدد عملية عدم استقرار القوانين المنظمة للحكم المحلى .

— وبتحليل نصوص القرار بقانون ٤٢ لسنة ١٩٧٩ فإنه يمكن أن تورد الملاحظات الآتية :

١ - أنه اشتمل على تغييرات شكلية تمثلت فى تعديل مسميات « المجالس المحلية » إلى « المجالس الشعبية المحلية » ، واستبدال مسمى « اللجنة التنفيذية » بـ « المجلس التنفيذى » .

٢ - اشتمل على تغير شكلى وموضوعى فى قمة النظام ، ونعنى بها « اللجنة الوزارية للحكم المحلى » - فبدلاً من أن كانت تشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتضم إلى عضويتها الوزراء المتصلة أعمالهم بالحكم المحلى ، أصبحت تسمى « مجلس المحافظين » وتشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين .

ولقد كانت الحكمة الأساسية من وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى هو التنسيق بين السلطات المحلية والحكومة المركزية ، وممارسة سلطات الرقابة والوصاية على النظام بما يحقق انسجام أعمال السلطات المحلية مع الخطة العامة للدولة ، وأداة لتطوير النظام باستمرار فى ضوء المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية .

أما الحكمة من انشاء مجلس المحافظين ، فهى السماح لهم جميعاً بمناقشة الأمور المتعلقة بالحكم المحلى ، بالإضافة إلى منحه اختصاص تقييم أداء المحافظات لأهدافها وتحقيق الأهداف المنشودة وهو ما كان يحدث فى النظم السابقة عن طريق اجتماعات شهرية يعقدها الوزير المختص بالحكم المحلى مع المحافظين مع وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى .

٣ - ضمن القانون الجديد تمثيل المرأة فى المجالس الشعبية المحلية بأن نص على مقاعد معينة لها عملاً على مساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاخين فى تشكيل هذه المجالس . والمعروف أنه يتم اللجوء إلى ضمان عدد من المقاعد داخل المجالس الشعبية فى حالة وجود جماعات عرقية أو طائفية يستحسن تمثيلها داخل المجالس ، أما ما لجأت إليه مواد القانون من ضمان هذه المقاعد للمرأة فربما يقصد من ورائه الحفز على الاسهام والمشاركة على غرار ما تم بالنسبة لمجلس الشعب . وقد يكون القياس هنا مع الفارق ، إذ يخشى ألا تكون المرأة فى نجوع وقرى الصعيد والوادي الجديد وسيناء مستعدة فى هذه المرحلة للتقدم لانتخابات المجالس الشعبية المحلية ، وهو ما قد حدث فعلاً فى هذه المحافظات ، وقد قيل ان نسبة عدد المرشحات لشغل مقاعد المرأة بلغت ١٠٧٪ وهى نسبة غير كبيرة لا تخلق منافسة حقيقية ، كما أن نسبة الـ ٧٪ الزائدة تذكر فقط فى القاهرة أو الاسكندرية أو أن هناك نقص فى المحافظات الأخرى يقسأ به زيادة فى المحافظات الحضرية الكبرى .

وكان يمكن لو توخينا وراعيينا الظروف البيئية السائدة فى مجتمعنا بمصر سن نتبع مبدئ التدرج الفرعى ، فيبدأ على مستوى المحافظات على أن يكون تخطيطنا فى السنوات القادمة الانتقال إلى مستوى المركز والمدينة والحي ثم بعد ذلك مستوى

القرية ، أو اتباع مبدأ التدرج الاقليمي ، بمعنى البدء فى تطبيق هذه التجربة فى المحافظات الحضرية ذات المدينة الواحد ثم المدن عواصم المحافظات ثم المدن عواصم المراكز ٠٠٠ وهكذا . اُضيف الى ذلك أن اشتراك المرأة لابد وأن يكون اشتراكا موضوعيا تساهم فيه المرأة مساهمة حقيقية فى حل قضايا المجتمع بصفة عامة والمحليات على وجه الخصوص الا وهى المفككة السكانية وتنظيم الأسرة .

٤ - جاء هذا القانون الجديد فغير من مسمى اللجان التنفيذية وجعلها تسمى بالمجالس التنفيذية ، ولم يكن هذا هو التغيير الوحيد بالنسبة لهذه اللجان فقد حدثت تغييرات فى التشكيل ، وتغييرات أخرى فى الاختصاص .

فيما يتعلق بتشكيل المجالس التنفيذية :

لقد جاء تشكيل المجالس التنفيذية خلوا من الاعضاء المنتخبين رؤساء اللجان بالمجلس الشعبى . ونود أن نذكر فى هذا المقام بما قيل عندما استحدث القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ هذه البدعة التى لا نجد لها مثيلا فى الأنظمة المحلية الأخرى . أن هذا قياس على ما يجرى على المستوى المركزى من وجود سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية ، وهو قياس مع الفارق إذ أن المجالس الشعبية المحلية هى جزء من السلطة التنفيذية ، والوظيفية التنفيذية تتولاها المجالس المحلية ذاتها ، أو لجان منتخبة من أعضائها ، أو يقوم بها عامل تنفيذ سواء أكان معينا من قبلها مباشرة أو من الحكومة المركزية . يترتب على انشاء المجالس على هذا النحو الفصل بين متخذ القرار ومنفذه فتندم صفة المشاركة فى صبح القرارين ، وتتاح الفرصة لخلق صراع وخلاف لا مبرر له ، وحساسيات قد يترتب عنها الاخلال بنظام العمل داخل المجلسين وضياح مصالح الجماهير .

فيما يتعلق باختصاص المجالس التنفيذية :

كانت الاختصاصات المخولة للجنة التنفيذية بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ تقتصر على معاونة المحافظ بالنسبة للجنة المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بالنسبة للجان التنفيذية للوحدات المحلية الأخرى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لموضع قرارات المجلس المحلى موضع التنفيذ . وقد وسع القانون الجديد - بعد أن استبدل تسمية اللجان التنفيذية بالمجالس التنفيذية - من اختصاصات هذه المجالس ، فبعد أن كانت ثلاثة تنصب جميعها على معاونة المحافظ فى تنفيذ قرارات المجلس وكفالة حسن سير العمل فى الأجهزة الادارية والتنفيذية ، أصبحت تسعة وتضمنت :

اولا : دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى من النواحي الفنية والادارية .

ثانيا : دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .

ثالثا : وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .

رابعاً : وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .

خامساً : اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية .

● وغنى عن البيان أن الاختصاصات المضافة والمتمثلة في (أولاً ، ثانياً) تمثل ازدواجاً لا مبرر له مع أعمال اللجان المتخصصة المنبثقة عن المجلس الشعبي المحلي والتي ينص القانون على عدم جواز عرض أى موضوع قبل العرض عليها ، وهذا يعنى أن الموضوعات ستعرض مرتين : مرة في المجلس التنفيذي - ومرة في اللجنة - لتنتهى بعد ذلك عند المجلس المحلي الشعبي . الغرض من نظام اللجان في المجالس المحلية هو أن تتوفر مجموعة صغيرة ومتخصصة من أعضاء المجلس والخبراء الخارجين تقوم بالدراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس من النواحي الفنية والإدارية ، وهي ما يقوم به الآن المجلس التنفيذي نضيف الى ذلك أن اللجنة بما تضم من أعضاء وب تخصصها أقدر من المجلس التنفيذي بتشكيله الحالي على أن تدرس جميع الموضوعات وتقديم الرأي والمشورة في حين قد لا يتيسر ذلك بالنسبة للمجلس التنفيذي وفي جميع الموضوعات .

● أما الاختصاصات الواردة في (ثالثاً ، رابعاً) فتمثل سلماً لاختصاصات أصيلة ينبغي أن توكل الى المجلس المحلي ، فاللفظ « وضع » هنا يعنى سلطة التقرير واتخاذ القرار ، وكان من الأفضل استخدام لفظ « اقتراح » إذا كان هناك بد من النص على هذين الاختصاصين بالذات .

● أما الاختصاص (خامساً) فهو من سلطة وحق المجالس الشعبية المحلية لأنها تعد ولا تقرر الموازنات ، والمجلس التنفيذي هو الجهاز الإداري والفني للمجلس الشعبي الذي يعد له ويقترح عليه ، وهو صاحب الكلمة النهائية .

٥ - اتبع قبل اقرار القرار بقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مبدأ اختيار المحافظين من بين أبناء المحافظة كخطوة على طريق الديمقراطية على اعتبار أن المحافظ ابن الاقليم يكون على علم كاف بأحوال المحافظة ومشكلاتها ، وفي نفس الوقت لديه الحافز لخدمة أبناء محافظته .

● وتحتاج هذه التجربة أن تعطى الوقت الكافي من التطبيق ثم تقيم بعد ذلك لأن هناك من يقول أن هذه التجربة لها سلبياتها منها خدمة المحافظ لأقاربه وأصهاره وأصدقائه من أهل المحافظة وتلبية طلباتهم على حساب أهل المحافظة ، وكذلك حساسية العائلات لانتساب المحافظ الى إحدى هذه العائلات ، والأفضل أن يكون المحافظ من خارج المحافظة حتى يكون على الجياد (١) .

٦ - نص القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٨ على أن تتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق الواقعة في دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات

(١) عدل عن هذا المبدأ في حركة المحافظين التي تمت في ١٤ مايو ١٩٨٠ .

كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا - ونصت نفس المادة الثانية من القانون على أن يقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة الى المرافق القومية على ما يلى :

— ابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء

— حماية أمن هذه المرافق .

والموحدات المحلية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة . وقد حددت اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولاها كل وحدة محلية .

● وفقا للقانون الجديد تعتبر جميع المرافق محلية الا اذا استثنينا منها بعض المرافق بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، وكان الاستثناء يتم من قبل بقرار من رئيس الجمهورية ، وواضح أن أداة الاستثناء فى القانون السابق كانت أضعف من أداة التحديد ، ثم ازدادت ضعفا فى القانون الحالى .

● وفى ضوء ما جاء بالمادة الثانية من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انشاء وإدارة المرافق العامة ، وفى ضوء ما ورد باللائحة التنفيذية بالقانون (المادة الرابعة) وعلى الرغم من التحديد القاطع للمرافق المحلية الذى ورد باللائحة التنفيذية للقانون الا أن اختصاصات الوحدات المحلية فى انشاء وإدارة هذه المرافق لا يمارس عمليا وخصوصا فى قطاعات معينة كشئون المواصلات والنقل والكهرباء والصناعة ، وذلك لأنها مازالت تعتبر شبيهة بالمرافق القومية التى لم يتم تحديدها حتى الآن ، ولم يصدر بها قرار من رئيس الوزراء .

والسؤال الآن :

— ما هى المرافق المحلية على سبيل التحديد ؟

— ما هى المرافق القومية على سبيل الحصر ؟

٧ - على الرغم مما حذره القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من اختصاصات مالية للمحافظين والتى ترتب عليها اضافة بعض الموارد المالية الذاتية للمحافظات كمحاولة لتقليل الاعتماد على الاعانة الحكومية (التى تمثل الآن أكثر من ٨٠٪ من موازنة المحافظات) فاننا نجد :

● أن الاختصاصات المالية للسلطات المحلية مازالت محدودة ، كما أن الموارد المالية الذاتية للمحافظات مازالت دون المستوى المطلوب ، وبالتالي فإن الاعانات المالية من السلطات المركزية تمثل هذا الجانب الكبير الذى لولاه لما أمكن لهذه السلطات تقديم العديد من الخدمات التى تؤديها .

- تنتهز السلطات المركزية هذا الارتباط والاعتماد المالى لتبقى على قدر من ساطتها فى الاشراف والتوجيه على السلطات المحلية ، وقد يصل الأمر الى حد التدخل فى أمور السلطات المحلية رغم تمتعها قانونا بالاستقلال الذاتى ، ويمتد الأمر الى التدخل فى توجيه الانفاق وجباية الموارد المحلية حتى تتمشى مع ما قد يسود الاقتصاد القومى والخطة العامة للدولة من رواج أو كساد .
- على الوجه الآخر فان السلطات المحلية كثيرا ما تغالى فى حجم الاعانة التى تطلبها من السلطة المركزية اعتقادا منها بأن حجم الاعانة لن يقابله زيادة فى الأعباء الضريبية على المواطنين .
- كما أن الكثيرين يشككون فى قيمة حصيلة هذه الصناديق التى انشئت بالمحليات وكذلك فانهم يقولون أن تعدد هذه الصناديق لا يحقق الرقابة الشعبية عليها ويميع المسئولية ، ولا يحقق تكامل الأنشطة المحلية .
- كذلك لم يتطور نظام اعداد الموازنة المحلية والتى تعنى بصورتها الحالية أن الحكومة المركزية اعتمدت مسبقا قرارات المجالس المحلية بشأن تنفيذ بنود الموازنة .

من كل هذا فان الأمر يتطلب :

- إعادة النظر فى الموارد المالية بصورة عامة ، وتوزيعها بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، بحيث يتواكب نقل الموارد مع نقل الاختصاصات ، اذ ينبغى أن ينقل مع الاختصاص الموارد المالية والأفراد القائمين على أدائها ، وقد يقول البعض ان هذه العملية ليست سوى إعادة تبويب وترتيب الموازنة ، وإذا كان هذا صحيحا الا أنه يظهر الصورة الحقيقية لتمويل الأنشطة المحلية والمركزية .
- إعادة النظر فى الموازنة المحلية من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة بما يكفل المرونة اللازمة لها والانتقال بها الى موازنات برامج وأداء .
- تحديد الموارد المحلية التى يمكن أن تغطى تكاليف الخدمات المحلية والارتفاع بمستوى بعض الخدمات المحددة وخصوصا الخدمات البيئية .
- البحث عن أفضل الأساليب لزيادة سلطة المجالس الشعبية المحلية فى إدارة الضرائب والرسوم فى نطاق السياسات الموضوعة لإدارة الاقتصاد القومى .
- إعادة النظر فى اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث تراعى فى تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها وعدد السكان بالوحدة المحلية ومستواهم الاقتصادى والاجتماعى .
- تحديد المقومات اللازم توافرها للوحدات المحلية لإدارة بعض خدماتها على اساس تجارى يساعد فى تخفيف العبء الضريبى على المواطنين .

● أن يقوم الحكم المحلى بدوره فى توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلى من أجل تنمية المجتمعات المحلية .

● تحديد وتوجيه المسارات الاستثمارية للقطاع الخاص والتنسيق بينها وبين أهداف وخطط العمل التنفيذى ويمكن أن يتم ذلك عن طريق انشاء بنك للتنمية المحلية يكون رأسماله من اعتمادات حكومية ومساهمات مالية ويقوم بتمويل المشروعات الاستثمارية للقطاع الخاص والمخطط تنفيذها وفقا للخطط والبرامج الموضوعة وتقديم تسهيلات للمستثمرين المحليين حسب نوع النشاط (١) .

٨ - سار القانون الجديد على نفس المنهج الذى اتبعه القانون السابق من اعطاء سلطة الوصاية للمحافظين على قرارات المجالس الشعبية المحلية ، وذلك بتعطيل وايقاف قرارات هذه المجالس اذا كانت مخالفة للسياسة العامة للدولة و اُضيف الى ذلك بأن أعطى لمجلس المحافظين الذى حل مكان اللجنة الوزارية للحكم المحلى سلطة الفصل فى هذا الأمر اذا اجبر المجلس الشعبى المحلى على قراره .

٩ - واضح ان تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى لم يبدأ بعد على النحو المرجو والمطلوب ، وبمراجعة الاختصاص الممنوح لهيئة التخطيط الاقليمى نجد أنه قاصر على البحوث والدراسات واقتراح المشروعات اللازمة لتنمية الاقاليم واعداد الأجهزة الفنية اللازمة لهذه العملية .

● واضح أن هذه الاختصاصات تفتقد الى التحديد الحاسم لدور الهيئة سواء بالنسبة لاعداد الخطط المحلية ودراساتها ، كما أن مهمة اعداد الأجهزة الفنية عملية ينؤ بها كاهل هذه الهيئات .

مشكلات تحتاج لمزيد من الدراسة :

التقسيم الادارى :

— تثار هنا مشكلة تحديد الحجم الأمثل لوحدات الحكم المحلى ، حيث يعتبر حجم الوحدة المحلية عاملا حيويا وهاما فى حياة ونشاط السلطة المحلية .

● فمن الملاحظ انه لم توجه عناية كافية منذ تطبيق نظام الحكم المحلى الى الآن الى دراسة مسألة حجم ونطاق الوحدات المحلية ، والتي أصبحت فى جالات كثيرة لا تربطها بحقائق الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحالية الا روابط واهية ، اُضيف الى ذلك ان التغيرات التكنولوجية الحديثة جعلت من حجم السلطات المحلية الحالى حجما لا يجعلها قادرة على الاخذ بأسباب التكنولوجيا المتطورة ولا القيام بأداء وظائفها واختصاصاتها الحالية بكفاءة

(١) اخذ بهذه الفكرة وتم انشاء اثنى عشر بنكاً من بنوك التنمية الاقليمية .

إدارية وبطريقة اقتصادية سليمة خاصة وأن حدود المحافظات والمدن والقرى
فى جمهوريتنا تخطت حدودها القديمة وخلقت لنفسها مرافق هامة .

— صحيح أن هناك معايير اجتهدية لتحديد حجم الوحدة المحلية (قرية - مدينة)
أخذت بها اللجنة الوزارية للحكم المحلى مثل : (المقومات والنشاط الاقتصادى
المكون لقوة الجذب الحضارى جموعة من السكان يقيمون فيها حياة منتجة
ومستقرة - مراعاة عدد السكان بحيث لا يقل تعداد سكان القرية عن ١٥ ألف
نسمة - غيرها) إلا أن المشكلة مازالت قائمة .

● ● ومن ثم يبدو من الضرورى أن تجرى دراسة شاملة للحدود الحالية بين
المحافظات للتأكد من صلاحيتها أو عدم صلاحيتها لتحمل عبء أداء
الوظائف الموكلة اليها ، وكذلك إعادة النظر فى حجم ونطاق كافة الوحدات
المحلية ذلك أن أى محاولة لاعداد وتنفيذ وإدارة برامج سليمة للتنمية على
أساس من التخطيط المحلى والاقليمى والقومى لابد وأن تبدأ بهذه المرحلة
دون تأخير .

— وهناك اعتراف بأن اتساع حجم السلطات المحلية ينبغى أن يكون له ضوابط وحدود
وبصفة خاصة عندما يشكل هذا الاتساع خطورة وتهديدا لفاعلية اشتراك المواطنين
فى تقدير شئونهم المحلية والرقابة على وحدات وجهاز الحكم المحلى .

● ● وفى ضوء تجارب الدول فإن هناك عددا من العوامل للحكم واتخاذ القرار
الخاص بتحديد الحجم المناسب لوحدات الحكم المحلى ، من أهمها :

● الخصائص الجغرافية للدولة وأثرها على وسائل المواصلات والاتصالات
حيث أن تجانس المحليات وسهولة المواصلات والاتصالات تساعد على
إقامة الوحدات المحلية الكبيرة .

● نظام الحكم المحلى القائم . . ذلك أن إنشاء وحدات جديدة للحكم المحلى
يعتمد على حجم وتوزيع السكان بين الوحدات القائمة والتقدير الكلى
للضرائب على الممتلكات العقارية فى نطاق تلك الوحدات .

● توفر الكفاءات القادرة لوحدات الحكم المحلى ، فقد استخدم هذا العامل
وهو عدم الكفاءة الإدارية لوحدات الحكم المحلى كمبرر لمشروعات الاندماج
على أساس أن وحدات الحكم المحلى الكبيرة يمكن أن تساعد فى تنمية
هذه المقدره فى الوحدة المحلية الجديدة .

● العلاقة بين الريف والحضر . . وتتمثل فى التكامل العضوى بين
مؤسسات الحكم المحلى فى الريف والحضر ، فحينما توجد علاقات وثيقة
بينهما يكون هناك استعداد أكثر لتطوير وخلق وحدات أكبر تضم المناطق
الحضرية والريفية .

● أنواع الخدمات التى يجب أدائها . . فحينما تتعدد الخدمات ويرتفع
مستوى أدائها تصبح إدارتها فى حاجة الى نطاق أوسع لأغراض
التخطيط والتنفيذ وتقليل تكلفة وحدات الخدمات .

- تقارب المجتمعات وتكاملها ٠٠ فان الانسجام والتكامل بين المجتمعات التى يتم تجميعها فى وحدات محلية واحدة يحقق التوسع المرغوب فى حجم وحدات الحكم المحلى بامكانياته الزراعية والصناعية مثلا .
- المساواة فى الاعباء الضريبية ومزايا الخدمات العامة ، التى تقدمها وحدات الحكم المحلى ٠٠ تنتج هذه المساواة عندما يتم توسيع حجم وحدات الحكم المحلى المعنية .
- رغبات العاملين ٠٠ وتعتبر ركنا اساسيا فى اى قرار يخص توسيع او تنقيص حجم وحدة الحكم المحلى .

(ب) جرت محاولة لتحقيق التكامل بين الريف والحضر ، وتدعيم الصلات والعلاقات القائمة فعلا واثابة الفرصة لتحقيق الاستخدام الكفاء للموارد المتاحة وذلك بانشاء وحدات محلية جديدة ، هى مستوى المركز لى تكون مستوى متوسط بين المدينة والقرية والمحافظة وقد كانت النية متجهة الى أن يكون هذا المستوى مستوى وظيفى دون أن يكون مستوى حكومى ، حتى لا يحتاج الى أن يكون له موارد المالية وأجهزته التقريرية والتنفيذية ويصبح حلقة جديدة تضاف الى حلقات المستويات المحلية والتى تعنى اضافة حلقة من حلقات الرقابة وبطلا فى الاتصالات ، ولكنه وقد اصبح مستوى من مستويات الحكم المحلى فكان المأمول أن تنقل اليه اختصاصات من المحافظات والموارد والافراد اللزمين حتى يتحقق التخلص من الظاهرة التى خلقت وسميت « المركزية الاقليمية » اى الانتقال باللامركزية الى مستوى المحافظات والوقوف بها عند هذا المستوى فقط .

- وتحتاج هذه التجربة الى تقييم بعد مرور ٤ سنوات الآن على تطبيقها .

(ج) تقسيم المدن الكبرى الى احياء بدأ ايضا كتقسيم فرعى من المدينة لتحقيق مبدأ اللامركزية فى ادارة الوظائف المختلفة للمدينة ، وليس كمستوى من مستويات الحكم المحلى ولكن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ اعتبر الحى مستوى ، وبالتالي تعين أن يكون له اختصاص محدد فى القانون .

- الا ان القانون المذكور والقانون الجديد لم يجدا سبيلا الا أن يحيل الى اختصاصات مجالس المراكز ، ولم يجعل له موارد مالية تغنيه بل كلفاه بتحصيل موارد المدينة فى نطاقه ، واصبحت الموارد الخاصة به هى ما يقرره مجلس المدينة من اعتمادات تغطى مصروفاته ، وبالتالي يعتبر الحى فى القانون مستوى من مستويات الحكم المحلى ولكنه أيضا يفضل هذه القوانين ومن مواقع التطبيق لا يمكن أن يكون كذلك .

(د) اجاز القانون تعيين مساعدا او اكثر المحافظ ، وقد صدر قرار بتعيين عدد من المساعدين لحافظ القاهرة على اساس جغرافى ،

وبمقتضى هذا الاجراء نشأ تقسيم ادارى جديد فى محافظة القاهرة فوق الاحياء ، وان كان لا يعتبر مستوى من مستويات الحكم المحلى . وقد يرى البعض ان تعيين مساعدين كان المقصود منه اولا تعيين على اساس وظيفى او موضوعى بحيث يكون هناك مساعد لشئون النظافة العامة او الشئون الفنية . الخ . اما المساعدين على اساس جغرافى فقد لا يكون هو المرجو فى وقت لم تقف تجربة الاحياء على اساس صلبة وقوية ، واذا كان المحافظ يرى التفويض باختصاصاته فقد كان هناك رؤساء الاحياء ليقوموا بهذا الدور دون خلق مناصب جديدة ووظائف جديدة قد لا يكون لها عمل حقيقى وجدى ، او قد يحدث ان يفوضهم المحافظ فى اختصاصات وسلطات يكون قد فوضها فى الاصل لرؤساء الاحياء ، وخشيتنا ان تكون عملية المساعدين ليس سوى مجرد خلق مناصب ووظائف لا مبرر لها فى الواقع خاصة واننا وجدنا عقب صدور هذا القرار أصدر وزير الداخلية قرار بتعيين مساعدين لمديرى الامن لنفس المناطق .

(هـ) صدر القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ وتضمن تقسيم الجمهورية الى ثمان اقاليم تخطيطية .

وبمقتضى هذا التقسيم نشأت اقاليم ذات كثافة سكانية عالية مثل اقليم القاهرة الكبرى والدلتا ، واطاليم تفتقر الى السكان كاقليم مطروح واسيوط الامر الذى يقضى بالضرورة زيادة دعم الاقاليم القليلة السكان حتى تصبح اقاليم جذب تساعد على تخفيف الكثافة السكانية فى الاقاليم الاخرى .

كما تتفاوت هذه الاقاليم فيما بينها فى قدر ما تحقق كل منها من نحو اقتصادى واجتماعى وفى حجم ونوع الموارد الطبيعية والموارد البشرية المتاحة ، كما تتفاوت درجات النمو فى نطاق الاقليم الواحد من محافظة الواحد من محافظة الى اخرى ، وبين الريف والحضر فى نطاق المحافظة الواحدة .

وقد يرى البعض ان التقسيم تم لاعتبارات اخرى غير اعتبارات التنمية . وهى اعتبارات لها وجاهاتها ، المهم ان يبدأ التخطيط الاقليمى ، ومن خلال العمل والممارسة والتجربة نصل الى شكل الاقليم التخطيطى بحدوده المثلى التى نطمح اليها ذلك ان اى تقسيم سوف نختاره سنجد من يسوق الحجج معه او ضده .

وثمة رأى يقول بوجوب اعادة النظر فى تحديد نطاق هذه الاقاليم على اساس من مراعاة الامكانيات المتاحة بها والظروف الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية كما ان هناك من يرى فصل المحافظات النامية خصيصا الصحراوية عن المحافظات المتقدمة - ورأى آخر يجيز ضمها - وكل له مبرراته التى تحتاج الى التقييم الموضوعى وصولا فى النهاية الى الحل الامثل .

تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومستوياتها واسلوب انتخاب اعضائها :

(١) سارت جميع القوانين ابتداء من القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على اساس التماثل فى التنظيم والتشكيل والاختصاصات والموارد المالية بين مختلف الوحدات المحلية المتناظرة (محافظات - مراكز - مدن - احياء - قرى) بغض النظر عن ظروف كل منها الاجتماعية أو الاقتصادية أو العمرانية .

● ويرى البعض ان من الاجدى اعطاء كل وحدة أو مجموعة من الوحدات المحلية من الاختصاصات بما يتفق وظروفها حتى يصبح النظام أكثر قربا الى الواقع .

(ب) تعدد وحدات الحكم المحلى وكذلك مستوياتها ، وكما نعرف انه كلما تعددت الوحدات والمستويات كلما ضاق نطاق اختصاص الوحدات المحلية لتوزيع المرافق المحلية على الوحدات المحلية المتعددة . ومن ناحية أخرى فان كثرة تعدد مستويات الحكم المحلى لا تعنى الا مزيدا من التعقيد الادارى والبيروقراطى وبطأ فى خطوط الاتصالات ، وخلقاً لوظائف لا مبرر لها ، والحاجة لأجهزة فنية وادارية تعاني البلاد من نقص وقصور فيها .

(ج) تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظة يعتمد على تمثيل المراكز الادارية الواقعة فى نطاقه بعدد متساوى من الاعضاء على الرغم مما قد يكون من بينها من تباين وتفاوت فى المستوى العمرانى والنشاط الاقتصادى وعدد السكان ٠٠٠ الخ - وقد اتبعت المدينة والحى نفس القاعدة فى التشكل وكذلك المركز بالنسبة للوحدات المحلية الاخرى الواقعة فى نطاقه .

● اذا انتقلنا الى مستوى القرية لوجدنا ان التشكيل يعطى اهمية للقرية مقرر المجلس وهذا امر مقبول ، اما بالنسبة لتمثيل القرى الداخلة فى نطاق المجلس فلم تحدد المعايير التى على اساسها يتم توزيع المقاعد اذا زادت عن الحد الأدنى المكفول لكل قرية (واحد على الأقل) .

● مما تقدم يتضح ان هناك حاجة لمعايير أكثر واقعية لتحقيق المشاركة الفعالة عن طريق المجالس الشعبية المحلية (نسبة الى عدد السكان مثلا) .

(د) فى ضوء المواد (١٠ ، ٣٩ ، ٤٧ ، ٥٩ ، ٦٦) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والى تنظم التشكيل الخاص للمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية (محافظة - مركز - مدينة - حى - قرية) ، وفى ضوء ما نصت عليه المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية فى هذا الشأن ، يكون على المواطن فى المحافظات الكبيرة المقسمة الى احياء ان ينتخب عدد من الاعضاء ليشمل التمثيل كافة المستويات ، وعلى المواطن فى المحافظات الاخرى التى تشمل مراكز ومدن وقرى ان يفعل نفس الشيء .

● الامر الذى يترتب عليه الاختيار العشوائى للمرشحين دون اختيار الاصلح .

● الامر الذى يقتضى هنا اعادة النظر فى أسلوب الانتخابات كأن يخصص يوم واحد لانتخاب كل مستوى من المستويات أو أية تصورات أخرى .

(هـ) يحتاج الحكم المحلى اذا كان يرجو لبرامجه الفعالية ، واذا كان يرغب فى ان يتوفر له التمويل الشعبى وان يشجع ويحفز المواطنين على المشاركة الشعبية المباشرة فى أنشطة التنمية بالمحليات - ويحتاج الامر ان تقوم المحليات بقياداتها ومجلسها الشعبى بمبادرات ايجابية فى هذا المجال .

— وقد خطا هذا القانون وما قبله خطوة جديدة على هذا الطريق بأن أجاز للمجلس الشعبى للمحافظة ، وبالاتفاق مع المحافظ ، ان يقرر تمثيل المنتفعين فى الادارة والاشراف على المشروعات والاهزة والوحدات التى تقوم على ادارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجالات وطبقا للاوضاع والاجراءات التى تحددها اللائحة ، وعهد الى المحافظ اختيار المنتفعين وفق شروط عامة تم تحديدها .

● ويحتاج هذا النص الى تنفيذ فعلى وفق برنامج مدروس وخطة محددة حتى لا يصبح نص عاطلا عن التنفيذ .

— بالاضافة الى حق المجالس الشعبية المحلية فى المشاركة الشعبية فان الجماهير ذاتها لها نفس الحق فى خدمة نفسها عن طريق تنظيمات خاصة بضعونها بمطلق حريتهم وتحت رعاية الدولة وبعبدا عن الاسلوب والروتين الحكومى فى صورة جمعيات تعاونية أو خيرية أو غيرها .

● واذا كان القانون قد كفل سلطات تنظيمية للمجالس المحلية بالنسبة لتلك الجمعيات والمؤسسات فاننا مازلنا نترقب الاجراءات التى ستتخذها المجالس الشعبية المحلية وتكفل التنسيق العضوى والوظيفى بين هذه المجالس وجمعيات التنمية التى تعمل فى نطاقها .

● بصفة عامة لابد من العمل على حفز المواطنين فى المحليات على الاستثمار سواء من فائض الدخل أو فائض العمل لانشاء مشروعات للتنمية المحلية وذلك لتحقيق المشاركة المباشرة ولتوفير الموارد المالية المطلوبة لتنمية المحليات .

القيادات المحلية والافراد :

(١) يحتاج نظام الحكم المحلى الى قيادات فعالة قادرة على اتخاذ زمام المبادرة وتشجيع وتشارك فى اعداد وتنفيذ المقاييس لاصلاح النظام وتحقيق رفع مستوى الاداء فى تقديم الخدمات والوظائف التى يضطلع بها ، وقد آن الاوان ان تصبح ادارة تصبح ادارة الحكم المحلى مهنة لها قواعدها واصولها ، ولها مستقبلها الوظيفى الواضح ، قاعدتها رؤساء الوحدات القروية وقمتها المحافظين .

(ب) وفيما يخص وظيفة المحافظ المطلوب تحديد هل وظيفة المحافظ وظيفة تنفيذية أم شعبية أم خليط بين التنفيذ والمشاركة في رسم السياسة والرقابة ؟ كذلك مطلوب تحديد ما هو الأسلوب الأمثل لاختيار المحافظ (التعيين) أم (الانتخاب) ؟

(ج) نشير هنا الى أهمية التحديد المطلق لمفهوم الموطن المحلى وتبعيته وولائه بحيث لا يكون ذلك محلا لاي جدل .

(د) تواجه المجتمعات بمشكلة تنمية بناء الكوادر التخطيطية والادارية القادرة على القيام باعداد الخطط على اساس علمى مدروس ، ورفع كفاءة الاداء من خلال اعداد برامج تدريبية متخصصة للتعرف على ابعاد مشاكل التنمية والتخطيط لها بأسلوب القيادة الجماعية .

● والحاجة ماسة الآن الى تربية مثل هذه الكوادر التخطيطية لتعمل فى هيئات التخطيط الاقليمى والتي انشأت بالاقاليم الاقتصادية والتي تفتقر الى الكفاءات التخطيطية المتخصصة فى شعب التخطيط لكل قطاعات العمل المحلى مع التركيز على البيانات الاحصائية الدقيقة التى يتم على اساسها تقدير الاحتياجات الفعلية الشاملة ووضع الخطط والبرامج للوحدات المحلية على اساس الدكامل والترابط حتى لا يتم تقرير احتياجات تلك الوحدات على اساس اجتهاد شخصى .

● وفى ضوء العجز الذى تواجهه المحليات فى الكفاءات المتخصصة ذات الخبرة العلمية والعملية معا فان هذا يدعو الى دراسة احتياجات المحليات للنوعيات والاعداد اللازمة لحاجة العمل الفعلية دون زيادة لا حاجة لها أو عجز يخل بإدارة المرافق والخدمات . على ان لا يكون ذلك عن طريق العاملين المنتدبين للعمل من الجهات المركزية ، وانما ممن يعيشون الحياة اليومية للجماهير وما يواجهها من مشاكل وصعوبات .

وبصفة عامة :

نجد انه فى مجال الافراد (قيادات - عاملون) فاننا نجد ان اعداد الكفاءات اللازمة يقتضى فى جزء معين محاولة معالجة المشاكل والصعوبات المرتبطة بعملية التعليم والتدريب فى مجال الحكم المحلى .

● على الرغم من تطبيق نظام الادارة المحلية فى مصر من عام ١٩٦٠ ، وعلى الرغم من نقل الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية الى السلطات المحلية بمقتضى القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فلا زال تخطيط التعليم وتحديد تفاصيل المناهج الدراسية من مسئوليات الحكومة المركزية - وتحتاج التنمية الاقليمية والمحلية الى تخصصات متنوعة ترتبط بالبيئات المحلية المختلفة وتدرك امكانياتها ومشاكلها ولا يمكن توفير هذه التخصصات فى ظل تخطيط المناهج الدراسية على مستوى الدولة المتبع حاليا . ولا يمكن توجيه التعليم لخدمة البيئات المحلية ما لم يتبع التعليم من واقع هذه البيئات ويتجاوب مع

احتياجاتها • فقط يتحقق ذلك فى حالة اضطلاع السلطات المحلية بتقرير نوعيات احتياجاتها من المتعلمين ، وتوجيه السياسات التعليمية للوفاء بهذه الاحتياجات ولا تستطيع السلطات المحلية تحمل هذه المسئولية الا اذا وجدت خطط متكاملة للتنمية الافليمية والمجلىة تتضمن البرامج التعليمية فى اطارها •

● اصف الى ذلك انه فى مجال التدريب على الحكم المحلى فانه يجب وضع السياسات والخطط والتنظيمات التى تكفل مواجهة مشاكل التدريب على الحكم المحلى وذلك بقصد توفير الكفاءات المطلوبة بالعدد وبالكفاءة المطلوبة ، ومن أهم هذه المشاكل التى يجب مواجهتها :

— ايجاد نوع من التنسيق بين جهود الاجهزة المتعددة التى تتولى عملية التدريب

— حل مشاكل المتدربين التى تكمن فى عدم تمكن بعض المحليات من ارسال العاملين للتدريب على الحكم المحلى نتيجة لضعف الامكانيات لديها ، ويمكن أن تتدخل الامانة العامة بالمساعدة المالية — كما انه قد لا يرسل الموظف أو الفرد لعدم وجود بديل وهنا يمكن ان تتدخل الامانة بانتداب فرد يحل محله خلال فترة التدريب وكما انه لابد من وضع النظم التى تكفل التأكد من الاستفادة بتدريب هؤلاء الاشخاص — كما أنه لابد من معالجة المشكلة الخاصة بعدم اقبال الاعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية لعدم توافر الوقت الكافى لديه خاصة اذا ما امتدت فترة التدريب لفترة طويلة •

— كما انه لابد من حل مشكلة المدرب من له خبرة نظرية وعملية كاملة فى هذا المجال •

— حل المشاكل الخاصة بنقص الاعتمادات المالية والنقص فى معدات ومواد التدريب على الحكم المحلى •

٤ — الهياكل التنظيمية للمحليات :

(١) فيما يتعلق بالتنظيمات النمطية كمدخل أول يمكن الاعتماد عليه فى تنظيم أجهزة المحلية الفنية والادارية فانها تجافى الواقع ولا تعترف بالتباين فى الظروف والاختلاف فى العوامل المؤثرة فى كل وحدة محلية •

— هذا ويعتبر المدخل السليم لتنظيم الاجهزة المحلية هو ان تتم عملية التنظيم فى ظل التنظيم العام للجهاز الادارى للدولة لاسباب عديدة منها :

● ارتباط الاجهزة المحلية بالوزارات المركزية •

● اشتراك كلا من النوعين فى أداء وظائف واحدة وان يختلف موقع الاداء •

● اتباع أسلوب التخطيط الشامل وما لذلك من أثر فى تحقيق التكامل بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية فى أداء الوظائف العامة للدولة وتحقيق أهداف التنمية الشاملة .

● تحقيق وفر كبير فى الأجهزة المعاونة (فنية - مالية - إدارية) للأنشطة الرئيسية .

— إلا أنه لابد من الأخذ فى الحسبان عيوب أساسية لهذا المدخل منها :

● التدخل والتأثير على سلامة استقلالية المحليات .

● ان انعكاس التنظيم الإدارى للدولة على المحليات سوف لا يتفق مع ما تسعى اليه المحليات من تحقيق الكفاءة بأسلوب اقتصادى .

● ان هذا المدخل ربما يتسبب فى صعوبة الاتصالات نتيجة لعدم وضوح خطوطه وقنواته بين الجهاز المحلى القائم على المرفق والوزارة المركزية التى تعتبر الام الفنية التى كفل لها القانون حق الاشراف الفنى .

● انه ربما تحدث مقاومة عنيفة من جانب قيادات رئاسات قائمة لفترة طويلة ويهمها الحفاظ على ما حققته .

● يتضح من ذلك اننا بحاجة الى التمسك بالبديل الأول على أساس انه أكثر سلامة ، الا انه ينبغى فى نفس الوقت العمل على تقليل عيوبه ومساوئه الى أدنى حد ممكن ، والاستفادة من مزايا البديل الثانى بأقصى قدر ممكن عن طريق وضع تنظيم لكل وحدة محلية فى ضوء ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبعد عن النمطية .

(ب) فى اطار الاقاليم الاقتصادية الثمانية التى حددت ، والتى نص قانون الخطة على انشائها ، وما يترتب على ذلك من ادخال موضوع وأسلوب التخطيط الاقليمى ، وأثر ذلك على تنظيم الوزارات المركزية والأجهزة المحلية المختلفة .

● ومع تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى الذى أصبح حقيقة واقعة فى القانون الجديد فانه يثير الموضوع الخاص بتنظيم الوزارات المركزية على شكل مناطق جغرافية اقليمية ويضم كل قطاع الوظائف النوعية المختلفة مع وجود أجهزة مركزية للتخطيط الوظيفى النوعى على مستوى الدولة كلها حيث ان مثل هذا التنظيم يؤدى الى ،

— تسهيل عملية الاتصالات وتبادل المعلومات والأفكار .

— وضوح العلاقات .

— اعطاء صورة دقيقة وشاملة عن العمل ومشكلاته فى كل رقعة جغرافية

وفي ضوء قرار التقسيم السابق انشئ بكل اقليم اقتصادى من الاقاليم الثمانية لجنة عليا للتخطيط الاقليمى برئاسة محافظ الاقليم وعضوية كل من (محافظى المحافظات المكونة للاقليم - رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم - رئيس هيئة التخطيط الاقليمى امينا عاما للجنة - ممثلى الوزارات المختصة ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص) .

● واضح من تشكيل اللجنة العليا ان هناك ممثلين من الوزارات المختصة فى اللجنة دون تحديد ، من ناحية أخرى فان اختيار هؤلاء الممثلين يستدعى ان تعيد الوزارات تنظيم أجهزتها المركزية لكى تخدم الاقاليم الثمانية وبالتالي يكون لهذا التمثيل معنى وفائدة .

اسلوب تطوير نظام الحكم المحلى والتشريعات المنظمة له :

يهمنا هنا مناقشة الموضوع الخاص بالبحوث فى مجال الحكم المحلى .

● رغم اهمية البحوث فى مجال الحكم المحلى كأساس علمى وعملى يمكن الاعتماد عليه فى تطوير نظام الحكم المحلى وحل مشكلاته ، الا أن الدراسات والبحوث التى تعد خصيصا لخدمة الحكم المحلى وأهدافه لازالت تتسم حتى الآن بالندرة وتحتاج الى مزيد من الاهتمام . ولا يتأتى ذلك الا ببذل الجهود الرامية الى ربط مراكز البحث العلمى والجامعات وبصفة خاصة الجامعات الاقليمية بالمشاكل والصعوبات التى تواجه الجوانب لنظم الحكم المحلى .

● بالإضافة الى قلة البحوث والدراسات النظرية والميدانية فان هناك عاملا آخر يقلل من قيمة هذه البحوث وفعاليتها وهو عدم توافر البيانات والاحصائيات السليمة التى يمكن الاعتماد عليها والتى يتطلب توفيرها جهدا بشريا وماليا كبيرا .

● وقد أن الأوان الآن للتفكير فى انشاء مركز معلومات للحكم المحلى يقوم على اساس اقتناء وتحليل و تخزين واسترجاع المعلومات التى يحتاجها هذا النظام . على ان يكون النظام المقترح على شكل شبكة من وحدات متعددة منتشرة فى محافظات الجمهورية تشكل فيما بينها ومع الوحدة المركزية فى الامانة العامة للحكم المحلى مركز المعلومات ، وتتكامل مع مراكز المعلومات الأخرى على المستوى القومى مثل مركز معلومات القطاع العام .

● كذلك لم يساند النظام منذ بدايته فى سنة ١٩٦٠ أى بحوث ميدانية فيما عدا بحوث قامت بها وزارة الحكم المحلى حول تقويم المجالس القروية دراسة ميدانية بمحافظة المنوفية - فى حين أن البحوث والدراسات الأخرى التى قامت بها الوزارة لاتخرج عن كونها مجرد دراسات وصفية للنظام الغرض منها التعريف به .

● وفيما يتعلّق بالبحوث المكتبية والدراسات المقارنة للحكم المحلى فانه يمكن القول ان المكتبة العربية تحترق على قدر كبير منها ، كما أعد واجيز العديد من الوسائل الجامعية فى هذا المجال .

● ● ويتطلب الأمر بذل جهود من شأنها حصر وتصنيف وتبويب توصياتها - وتحديد مجالات الاستفادة بها ونقلها للمحليات بقصد الافادة منها .

● أضف الى ذلك ان تعدد أجهزة البحث تستوجب ايجاد جهة مركزية مسئولة عن توجيه البحوث والاشراف على تنفيذها ونقل معارفها - وتنسيق التعاون بين أجهزة البحث والمحليات على اساس سليم .

واجمالا فاننا نعرض بعض القضايا الرئيسية التي تتعلق بتطور نظم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر وانعكاساتها على نظم الادارة والاقتصاد والتركيب التنظيمى للدولة ومسيرة التنمية القومية لسنوات قادمة . وليس المقصد من طرح هذه القضايا الا ان تكون هناك فرصة لمناقشتها وتأمل ابعادها المختلفة وصولا الى تحديد موضوعى لبرامج عمل ومداخل تطبيقية للتعامل معها بشكل يكرس جوانبها الايجابية ويعظم انجازاتها من ناحية ، وربما يمكن من التصدى لاثارها السالبة ويقلل الى الحد الأدنى ما قد يترتب عليها من تعويق لمسيرة التنمية من ناحية أخرى .

وتتركز هذه القضايا فيما يلى :

قضية التركيب الادارى والتنظيمى الكلى للدولة :

وتتلور هذه القضية فى ان التركيب الادارى والتنظيمى العام أو الكلى للدولة فى مصر نشأ منذ آلاف السنين وتدعم وتكرس فى ظل مفهوم المركزية ووحدة الادارة والسلطة التنظيمية على المستوى القومى . ان جهاز الدولة فى مصر والمكون من الوزارات وملحقاتها من ادارات ومصالح وما يرتبط بها من هيئات عامة وتكوينات ادارية متعددة الاسماء (لجان مجالس ، قطاعات ... الخ) انما يقوم فى اساسه على منطق مركزى تخضع فيه الفروع والملاحقات الى اصل واحد وذلك مهما تباعدت اماكنها الجغرافية وفى ظل المفهوم المركزى ، فان وظائف الدولة المختلفة فى مجالات الاقتصاد والانتاج والخدمات الاجتماعية والثقافية يتم تخطيطها وتنظيمها بواسطة سلطة مركزية وقد تتولى التنفيذ على النطاق المحلى أو الاقليمى وحدات متفرعة عن الوزارة المعنية الا انها تدور فى فلك مرسوم لها مركزيا .

ومن ثم فان جوانب وابعاد التنظيم كلها اصطبغت فى مصر ولالاف السنين باللون المركزى ، وسيطرت مفاهيم وحدة السلطة وتركيز المسئولية على أشكال العمل الادارى كلها . فالسياسات القوانين ، واللوائح ، نظم العمل وحتى القيادات الادارية الحقيقية تركز جميعا المدخل المركزى فى التخطيط والتنظيم وتوزيع الموارد ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .

والسؤال الاساسى الذى تطرحه هذه القضية انه فى ضوء التحول نحو نظام للحكم المحلى والتخطيط الاقليمى ، فهل يبقى التركيب الادارى والتنظيمى للدولة على ما هو عليه ؟ أم ان تغييرا أساسيا لابد من ادخاله بحيث يتوافق التركيب الادارى مع مفهوم اللامركزية باعلى درجاتها .

وعلى سبيل المثال ، فان تكوين وتشكيل الوزارات ، الاجهزة المركزية والهيئات العامة وغيرها من المؤسسات القومية لابد وان يعاد النظر فى اهدافها وسياساتها واساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلى أو اقليمى ولإعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية فى ضوء اقتصارها على المهام ذات الطابع القومى .

ولا شك أن أمورا هامة تتم كلها الآن على المستوى المركزى باعتبارها قضايا قومية ، لابد وان يطرأ تعديل جوهري على أسلوب تحقيقها نظرا لاحتوائها على أبعاد محلية وإقليمية عديدة . من تلك الأمور :

— تخطيط القوى العاملة وإدارة شئون العاملين من اختيار وتعيين وتدريب ونقل وندب وإعاره . . . الخ .

— شئون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .

— شئون الضرائب .

— توجيه الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية .

— خدمات الاسكان والتعمير والمرافق .

ان محور القضية الأولى هو ابعاد وحدود التغيير الهيكلى فى نظام الادارة — وهيكلى التنظيم الادارى العام للدولة نتيجة لاعمال نظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى وانعكاسات هذا التغيير على العلاقات بين الوحدات المحلية والاقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر .

قضية المدخل الى التنمية :

لقد كان من المنطقى فى ظل التنظيم القومى العام والمفهوم المركزى لإدارة الموارد القومية ان تتخذ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلا قوميا شموليا بمعنى ان ينظر الى مشروعات التنمية ومشكلاتها من زاوية تأثيراتها على الوضع القومى العام . ومن ذلك كانت تبدو دائما ضخامة هذه المشكلات وكبر حجم المشروعات الانمائية اللازمة لمعالجتها الامر الذى يتسبب عادة فى أجهاض محاولات الانماء بالمقارنة مع أحجام الموارد المحدودة المتاحة لها . وعلى سبيل المثال ، فان النظرة القومية لمشكلات الاسكان ، المواصلات والمرافق العامة . . . الخ تجسد هذه الحقيقة فان الموارد المطلوبة لمعالجتها تتجاوز بمراحل بعيدة أية امكانيات متاحة أو يمكن اتاحتها على المدى القصير أو المتوسط .

من ناحية أخرى ، فان ضخامة أحجام المشكلات وتعقد المشروعات المطروحة لمعالجتها قوميا تجعل الاهتمام يتركز عادة حول مصادر خارجية للإسهام فى التمويل وتوفير التكنولوجيا اللازمة ، ومن ثم تستبعد عادة المساهمات الذاتية للمواطنين باعتبارها أقل مما يمكن الاعتماد عليه .

ولذلك فإن الأخذ بنظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يفرض ضرورة ادخال تغيير جذرى فى المدخل الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعادة طرح مشكلاتها ومشروعات علاجها من منظور محلى واقليمى أولا ثم تصبح القضية التالية هى التنسيق والتوافق بين مجموعات من الحلول الجزئية لتتكامل على الصعيد القومى . . ومثل هذا المدخل يجعل لمشاركة المواطنين وأسهمهم بالجهود الذاتية ومصادر التمويل المحلية قيمة أعلى فى حل المشكلات نظرا لتصاغر احجامها . وعلى سبيل المثال اذا طرحت مشكلة تجديد وتوسيع شبكة الطرق قوميا فان الحجم والامكانيات اللازمة للتنفيذ يكون من الضخامة بحيث يصعب احداث انجاز ملموس فيها مهما كانت أهميتها ، ومن ثم تتدنى أولويتها . اما اذا طرحت نفس المشكلة على مستوى كل محافظة منفردة فان الصورة تختلف كليا وتصبح المشكلة فى حقيقة الامر هى سلسلة من مشروعات الطرق المحلية والاقليمية يقع كل منها فى نطاق اختصاص وفى حدود المقدرة الفنية والمادية لحافظة أو اقليم ، ثم قضية الربط بين المحافظات . وبالتالي قد يكون هذا المنظور اقل تعقيدا من سابقه ولاشك ان هذا المدخل الى التنمية يتمشى مع منطق التخطيط الاقليمى وان كان يتطلب مناقشة العلاقة الجديدة بين مؤسسات التخطيط الاقليمى وجهاز التخطيط القومى وصولا الى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام .

قضية تنمية وتخصيص الموارد :

لقد كان المدخل القومى للتنمية يفرض أن تتجه الدولة فى محاولاتها لتنمية موارد اضافية الى عقد القروض وطلب المعونات الأجنبية وتنشيط الاستثمارات الخارجية ثم الالتجاء الى أسلوب فى التخصيص يقوم أساسا على توزيع المتاح بطريقة قد لا تسهم فى علاج أى مشكلة بذاتها علاجا جذريا . والامر المطروح الآن فى ضوء التحول نحو الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى أن يكون الأساس فى الاقتراض وطلب المعونة ، وبالتالي فى توجيه الموارد نحو استخداماتها ، هو المنطلق المحلى أو الاقليمى . ولا شك أن المحافظات باعتبارها شخصيات عامة يحق لها قانونا الاقتراض محليا أو خارجيا ، كما يحق لها قبول الهبات والمعونات ومن ثم فان الالتجاء الى هذا المنطق (ولو انه لايزال محكوما بسياسة عامة للدولة) قد يدعو الى اعادة النظر فى أسلوب اختيار المشروعات التى تمول بالاقتراض الخارجى أو من خلال المعونات الأجنبية ، وكذلك اعادة النظر فى الأطار التنظيمى القائم على شئون الاستثمارات الأجنبية . وقد يكون من الملائم التفكير فى ايجاد شبكة من هيئات التنمية وتنشيط الاستثمار على مستوى المحافظات ترتبط مع الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة برباط عضوى .

قضية التميز المحلى والاقليمى والتكامل القومى :

ان الأخذ بمفهوم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يحمل فى ثناياه احتمالات التناقض بين الأنشطة الانمائية والسياسات الحاكمة لها على مستوى المحافظات والأقاليم مع ما قد ينتج عن هذا من أضرار التشتت وتفتيت الموارد . وبذلك فان قضية أساسية لابد من تدارسها هى كيفية توفير حرية العمل والانطلاق فى مجالات التنمية

للوحدات المحلية والاقليمية فى نفس الوقت الذى يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومى . ولذلك فان هذه القضية تطرح الى السطح تساؤلات هامة عن التكوينات الآتية :

— المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها ومجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية القومية وطبيعة العلاقات وتنسيق الأدوار بينها .

— مجلس المحافظين ومدى تكامل اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء .

— الأجهزة المركزية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء وامكانية اعادة صياغتها لتكون قيادات مركزية ترتبط بها شبكة من الفروع بالمحافظات والأقاليم .

تلك كانت بعض القضايا التى يتوقف على حسمها بالبحث العلمى الموضوعى تحديد مسار حركة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر .

الفصل الثامن

استراتيجية متكاملة

لتطوير الادارة العامة فى مصر (١)

مفهوم الاستراتيجية :

ان الاستراتيجية هي العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من أجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد . فالقائد العسكرى حين يضع استراتيجية لتحرير قطعة من الأرض مثلاً فهو يحدد الموارد والطاقت التى يستطيع السيطرة عليها من أفراد ومعدات ومعلومات عن العدو والظروف المحيطة مثلاً ، كما يدرس الصعوبات والمعوقات التى تعترض سبيله ومنها على سبيل المثال قوات العدو المرابطة فى الموقع وطبيعة الأرض ونوع التسليح المتفوق للعدو والظروف الدولية غير المساعدة وقصور المعلومات عن أبعاد الموقف السياسى .

ومن خلال هذه الدراسة يحاول القائد العسكرى أن يجد الطريقة (أو الخطة) الأفضل التى تحقق له استخدام مواطن القوة لديه والتغلب على مواطن الضعف عنده بحيث يقلل من أثر مواطن القوة لدى عدوه ويزيد من تأثير نقاط الضعف التى يعانى منها .

وبتعبير أبسط وأوضح فإن وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذى يضمن الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة أخذاً فى الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة فى المجتمع .

وبذلك نستطيع تحديد أهم عناصر الاستراتيجية وهى :

- وضوح الهدف .
- تحديد الموارد والامكانيات التى يسيطر عليها صانع الاستراتيجية .
- تحديد المتغيرات والمعوقات التى تعترض تحقيق الهدف والتى تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية .
- اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

(١) شاع فى مصر استخدام تعبير « الثورة الادارية » للدلالة على التغيير الجذرى المطلوب احداثه فى هيكل وأسلوب الادارة العامة ، ونحن نستخدم نفس التعبير مع وضعه فى إطاره العلمى .

وبالتطبيق فإن وضع استراتيجيات للثورة الادارية يعنى ضرورة استكمال العناصر السابقة بحيث تكون الاهداف المرغوبة من تلك الثورة واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم فى توضيح متطلبات التنفيذ وأسس المفاضلة بين البدائل . كذلك لابد من حصر وتحديد الامكانيات التى يمكن استخدامها فى تحقيق الثورة الادارية ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب والمعوقات والتغيرات التى تعترض مسيرة الثورة الادارية من جانب آخر . وفى ضوء هذه الدراسة يمكن تحديد الأساليب أو المداخل المختلفة للعمل من أجل تحقيق أهداف الثورة الادارية باستخدام ما هو متاح من امكانيات وفى مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة . ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات فى شأن أفضل الأساليب الممكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية . أى أن الأساس فى الاختيار هو المقارنة بين العائد المحتمل لكل أسلوب بديل من ناحية ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى .

كذلك فإن بناء استراتيجيات ما انما يعتمد بدرجة واضحة على المناخ الفكرى العام فى المجتمع والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة . لذلك فإن استراتيجيات الثورة الادارية لابد وأن تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد والمستهدف .

استراتيجية الثورة الادارية :

فى إطار التحديد السابق لماهية الاستراتيجية وعناصرها تتبلور الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية فيما يلى :

● ان الثورة الادارية هى احداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والأساليب والمفاهيم الادارية وفى كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية . ومن ثم فإن الثورة الادارية ليست مجرد تحسينات فى التقنية الادارية بقدر ما هى تغييرات فى فلسفة ومناخ الادارة المصرية .

● ان المنطق الحقيقى للثورة الادارية هو تحطيم القيود التى تحد من حركة التفاعل الطبيعى بين المتغيرات ذات العلاقة بالادارة ، واطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية فى إطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية التى توفر عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة . ان الثورة الادارية بمعنى أوضح هى الالتزام بأنماط التنظيم والادارة التى تسمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التى قصد بها فى مرحلة الانغلاق والتفكير التقليدى أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية .

● ان فعالية الثورة الادارية تتعاضد بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسببة للتخلف الادارى . ومن ثم يجب أن تكون المتغيرات التى سيشملها التغيير الثورى على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف أبعاد المجتمع الادارى المصرى

بحيث تنعكس اثار التغيير الثورى فيها على باقى مكونات الجهاز الادارى • ان المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تتجه اليها جهود الثورة الادارية بالتغيير المخطط ومن ثم تنطلق اثارها الايجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثير الثورة الادارية •

ان الثورة الادارية ليست هدفا فى ذاتها ، ولكنها وسيلة تسهم فى تحقيق الاهداف الآتية :

- تكريس الانفتاح الشامل فى ابعاده الفكرية والادارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الانماء القومى المتكامل •
- ترشيد استخدام الموارد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم معدلات الكفاءة والفعالية والانتاجية •
- تحقيق اشتراكية الثراء والتحول من ملكية الدولة الى ملكية الشعب لوسائل الانتاج وتحويل المساهمات الفردية الى قوى مساعدة للانتاج القومى •
- تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات •
- تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية المتكاملة •

المحاور الرئيسية للثورة الادارية :

فى اطار التحديد السابق لمفاهيم واهداف الثورة الادارية ، وتطبيقها لمنطق التركيز على عدد من المحاور الرئيسية لإحداث تلك الثورة المستهدفة ، فان الاستراتيجية الحالية لتبنى المحاور الآتية كمرتكزات تنطلق منها الجهود المخططة من أجل تحقيق أهداف الثورة الادارية •

القطاع العام :

وتقصد الثورة الادارية الى اطلاق قوى الانتاج وطاقاته وتعظيم مساهماته فى الانتاج القومى من خلال احداث التغييرات الأساسية الآتية :

- تطوير نمط ملكية الشركات العامة بالتحويل من ملكية الدولة الى ملكية الشعب وذلك بطرح جانب رئيسى ومقزايد من رؤوس أموال الشركات والزيادات فيها للاكتتاب العام •

- استكمال تحرير الادارة فى شركات القطاع العام من القيود التى تصد حركتها ومعاملتها على أسس مشابهة للمعاملة التى تلقاها الشركات المنشأة وفقا لقانون استثمار المال العريى والأجنبى .
- تطوير نمط مساهمة العمال فى الادارة وذلك بإطلاق قوى الضغط الطبيعية للتنظيمات النقابية فى تعاملها مع الادارة ، وفى زيادة تمثيل العمال والتنظيمات النقابية فى الجمعيات العمومية للشركات .
- تطوير أساليب اختيار القيادات الادارية فى شركات القطاع العام والتحول تدريجيا نحو أعمال أسلوب الانتخاب بواسطة الجمعيات العمومية (بعد تطوير تشكيلاتها) .
- تدعيم التنظيم القطاعى وزيادة فعالية المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية باعتبارها أدوات رئيسية فى التخطيط والتنسيق ، وتطوير الجمعيات العمومية وزيادة فعاليتها .
- تطوير نظم المتابعة والمساءلة على أساس الانجازات والنتائج وتطبيق أسلوب الادارة بالأهداف تطبيقا علميا سليما بحيث تتحدد الأهداف المطلوبة من كل شركة ومحاسبة على مدى النجاح فى التحقيق مع ترك كل الحرية لادارتها فى وضع نظم وأساليب العمل فى مختلف المجالات .

الهيئات العامة :

- وتتجه الثورة الادارية فى مجال الهيئات العامة الى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نمط الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها .
- وبالتحديد فان التغييرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تتلخص فيما يلى :
- الغاء الهيئات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تتداخل مع اختصاصات تقسيمات تنظيمية فى اطار الحكومة المركزية ، أو تكرر أنشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى .
- تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية بانتاج سلع أو خدمات الى شركات عامة حيث أن نمط الشركة هو الأفضل .
- تدعيم الهيئات العامة التى تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها مطلق الشركات . ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الاقتصادية السليمة باعتبارها وحدات انتاجية ، ويتطلب هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا .

التنظيم الحكومى :

وهو من المحاور التى استهلكت الجانب الأكبر من جهود الاصلاح الادارى سابقا ولايزال يمثل تحديا حقيقيا للثورة الادارية الجديدة . ويمنطق التركيز على المتغيرات ذات التأثير الأعظم ، فان الاستراتيجية المقترحة تتجه الى احداث التغيرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضوعية وتوقيتات تراعى ظروف المحليات وقدراتها على استيعاب الوظائف الجديدة من ناحية والأفراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى .
- اعادة توطين الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى أنسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة .
- تصفية التنظيمات الحكومية الفوقية المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن اطار موضوعى لأوظيفة التخطيط والمتابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين ، المركزى والاقليمى .
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الادارى المركزى والعمل على اعادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية .
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للانفاق فى الجهاز الادارى المركزى وترشيد أسلوب اعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية .
- تطوير نظم العمل الأساسية فى المجالات المالية وشئون الأفراد والمشتريات والمخازن ونظم الحفظ والاحصاء .

الحكم المحلى :

- وتتجه الثورة الادارية الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :
- منطق التقسيم الاقليمى للبلاد وانشاء الاقاليم الاقتصادية المتكاملة واتخاذها أساسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أسلوب التخطيط القومى لتصبح الخطة القومية انعكاسا لاحتياجات وامكانيات الاقاليم الاقتصادية بدلا من أن تكون تجميعا لمشروعات انمائية متفرقة .
 - دعم الديمقراطية الادارية بالمحليات وذلك باشتراك المنتفعين بالخدمات فى إدارة الوحدات القائمة على تقديمها واشراكهم أيضا فى تحمل مسؤولياتها والرقابة على

تصرفاتها من خلال إتاحة فرص التملك ونشر مبدأ ملكية الشعب لوسائل الخدمات والمرافق المختلفة فى المحليات .

— توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجالات اعداد الأفراد وتطوير نظم العمل .

نظم التخطيط والمتابعة والمعلومات :

وتتجه الثورة الادارية الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القومى تتصل بها نظم مماثلة على المستويين القطاعى والاقليمى . ان تحقيق الثورة الادارية لن يتم فقط بالتغييرات الهيكلية أو التشريعية ، ولكنها تتوقف أيضا على توفر القدرة التخطيطية ، ودقة المتابعة وفعاليتها ، وتوفير المعلومات الصحيحة فى التوقيت المناسب . والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتاح من أجهزة التخطيط والمتابعة والمعلومات وتطوير أعمالها بما يحقق المستهدف منها دون الالتجاء الى استحداث أجهزة جديدة .

البشر :

وهم دعامة العمل ومصدر الكفاءة الحقيقية . وقد كانت شئون الأفراد ونظم التوظيف وأساليب معاملة القوى العاملة هى دائما من المنعطفات الرئيسية التى تحطمت عليها جهود سابقة للإصلاح أو الثورة الادارية . وفى هذا الميدان اختلعت دائما المعايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة وأخضعت جميعا لما يسمى « بالاعتبارات السياسية » وقد أفرزت هذه التداخلات والتأثيرات مواقف صعبة يتمثل فى تضخم وظيفى واضح فى الجهاز الادارى بالدولة خاصة فى الوظائف الدنيا غير المنتجة ، والتزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لإصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانين الرسوب والإصلاح الوظيفى وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ، ومن ثم انتشرت مظاهر التسبب والانحراف .

لذلك فان تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح الثورة الادارية لا نبالغ اذا اعتبرناه « المحور الحقيقى » وهنا لابد من مواجهة التحديات الآتية بكل الحسم :

— الغاء أسلوب التوزيع الجغرافى للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الادارى السليم فى تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميل الادارة المختصة بكل المسئولية فى عملية الاختيار ، ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار .

— تطبيق نظام جرىء التقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الادارى للدولة (المركزى والمحلى) من العمالة الزائدة خاصة فى الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الإضرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين .

— تصفية العمالة الزائدة فى أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضع نظم قومية لاعادة التدريب لاكساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل .

— تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للأفراد .

— اطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية .

— الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد ، والتعيين فى وظائف مستشارين بعد اقضاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه .

محاور الحركة السريعة للثورة الادارية :

وتتمثل فى بعض المواقع والمجالات التى تعاني من اختناقات أو تسبب مشكلات يمكن التعامل معها بسرعة لاحداث تحسين نسبي واضح ، وبحيث تسهم هذه التحسينات النسبية فى تهيئة المناخ لاحداث الثورة الادارية فى المحاور الرئيسية السابق ذكرها .
واهم محاور الحركة السريعة التى يجب التعامل معها ما يلى :

— تيسير الاجراءات الادارية وتطوير نظم التعامل فيما يتعلق بعمليات الاستثمار العربى والأجنبى ومشروعات الانفتاح الاقتصادى .

— تحريك الطاقات العاطلة فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .

— تصفية المخزون السلعى الراكد فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .

— مراجعة مواقف المشروعات تحت الانشاء المتوقف العمل بها والتركيز على انائها وادخالها فى مجال التشغيل المنتج .

— مراجعة مواقف الأجهزة واللجان غير الفعالة وتصفية مواقفها ودعم الصالح منها واعادته الى التشغيل الفعال .

— تبسيط اجراءات التعامل الجماهيرى فى مواقع الخدمات والانتاج .

وسائل الثورة الادارية :

تعتمد الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية الوسائل الرئيسية الآتية :

● التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل أبعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء ، أو نقل التبعية .

● التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من اصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة أو تطوير فى القرارات والتعليمات .

● التغيير الاجرائى بتبسيط الاجراءات وتعديل مسار الخطوات التنفيذية للمعاملات المختلفة .

● التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات أو المستويات التنفيذية المختلفة بكل أبعاده المحتملة سواء بالنقل أو انتهاء الخدمة أو باعادة التدريب أو بتقديم المكافآت والحوافز . ان التغيير البشرى يستهدف - تطوير أنماط السلوك للعاملين فى الحقل الادارى بالدولة وهذا يستلزم استخدام الحوافز الايجابية والسلبية واحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف .

● التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانيات المتاحة للعمل وتطوير الابنية والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل .

تنظيم الأجهزة الفنية والادارية على المستوى المحلى كمدخل للنهضة الادارية (١) :

إذا كان عام ١٩٦٠ يمثل منعطفًا بالنسبة لتطور نظام الحكم المحلى فى مصر فإن عام ١٩٧٩ يمثل علامة بارزة على نفس الدرب ، وبين هذين التاريخين حدثت تعديلات جزئية فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وصدر القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وأخيرا القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

فقد نصت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن نظام الحكم المحلى بأن تضع كل محافظة هياكل تنظيمية لها على أساس الهيكل التنظيمى المحلى الذى تقره اللجنة الوزارية للحكم المحلى (مجلس المحافظين) بناء على اقتراح الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بعد أخذ رأى الوزارات المختصة . كما تضع جدولًا وظيفيًا لوظائف وحدات الحكم المحلى بها فى نطاق المحافظة . وتعتمد كافة الهياكل التنظيمية وجداول الوظائف من المحافظ المختص بعد أخذ رأى الوزارات المختصة على التعديلات التى تدخل على الهيكل التنظيمى النمطى ، وتتفق مع ظروف المحافظة .

ومن هذا المنطلق قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بدراسة تنظيمية شاملة لوحدات الحكم المحلى بكافة مستوياتها وتقسيماتها التنظيمية من مستوى المحافظة الى مستوى القرية ، وتوصل الى مجموعة الهياكل التنظيمية الموضحة بالأشكال المرفقة .

وقد استهدف هذا التنظيم أن يرسخ فى الأذهان أن مديريات الخدمات المختلفة ما هى الا أجهزة تنفيذية محلية تحت اشراف منسق عام هو المحافظ ورؤساء الوحدات

(١) من دراسة أعدها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة قدمت الى مؤتمر « الحكم المحلى والتنمية المحلية والاقليمية » الذى نظمه مركز بحوث التنمية والتخطيط التكنولوجى بجامعة القاهرة فى محافظة الفيوم فى يناير ١٩٨٠ .

المحلية والوصول الى مفهوم محدد للموظف المحلى وتبعيته وولائه ، وتحديد علاقات
رأسية وأفقية واضحة بين المجلس المحلى والمجلس التنفيذى ومديريات الخدمات ،
والوزارات المعنية بشئون هذه المرافق .

مداخل وبدائل تنظيم الأجهزة المحلية :

يعتبر المدخل السليم لتنظيم أجهزة العمليات هو أن تتم عملية التنظيم فى ظل
التنظيم العام للجهاز الادارى للدولة ، وهو السبيل الطبيعى لدولة مثل جمهورية مصر
العربية لأسباب عديدة أهمها الخلفية التاريخية لارتباط الأجهزة المحلية بالوزارات
المركزية ، واشتراك كلا النوعين فى أداء وظائف وأعمال واحدة فى ظل سياسة عامة
للدولة ، وأن لكل منها دورا محدد فى أداء كل وظيفة ، وأن اختلف موقعه فضلا عن
اتباع أسلوب التخطيط القومى الشامل وأثره فى تحقيق التكامل الادارى بين الأجهزة
المركزية والأجهزة المحلية فى أداء الوظائف العامة للدولة وتحقيق أهداف التنمية
الشاملة .

الا أن هذا المدخل له معارضوه الذين يرون أن به عيوباً خطيرة تؤثر على سلامة
واستقلالية السلطات المحلية ، ففي رأيهم أن تلك التبعية وذلك الارتباط يكرس تلك
العلاقة الوثيقة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية ، والتي حاول القانون الأخير
والذى سبقه القضاء عليها حتى تظهر شخصية المحليات ويتأكد
استقلالها ، ويبعد الوزارات عن ممارسة الوظائف والاختصاصات التنفيذية ، أو أن
تتدخل فى شئون السلطات المحلية . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنهم يرون أن
انعكاس التنظيم الادارى للمستوى المركزى على المحليات ترف لا يتفق مع ما تسعى اليه
السلطات المحلية من تحقيق كفاءة واقتصادية أداء الخدمات والوظائف الموكولة اليها .
اذ لا معنى لوجود ما يربو على أو ما يزيد عن ٢٥ مديرية فى محافظة مثل العاصمة ،
ووجود مثيل لها فى محافظة أخرى فى أعالي صعيد مصر أو على حدودها الصحراوية .
ليس هذا فقط فقد يكون النشاط الزراعى فى محافظة ما هو النشاط الرئيسى مما يحتم
أن يتولى هذا النشاط جهاز على مستوى المديرية بينما فى محافظة أخرى قد لا يتعدى
هذا النشاط مجرد تقسيم تنظيمى فرعى من أحد الأجهزة . كذلك فإن هذا المدخل
التنظيمى سوف يحقق وفرا كبيرا فى الأجهزة المعاونة (المالية والادارية) للأنشطة
الرئيسية والتي يحتاج اليها كل نشاط .

ولكن هذا المدخل له عيوبه ومحاذيره ، ولعل أهمها هو صعوبة الاتصال نتيجة
لعدم وضوح خطوطه وقنواته بين الجهاز المحلى القائم على المرفق والوزارة المركزية
التي كفل لها القانون حق الاشراف الفنى ، أو حدوث اضطراب فى العلاقات قد تصل
الى حالة من الفوضى . كذلك فإن خبراء هذا المدخل لابد وأن يضعوا فى اعتبارهم
المقاومة الحنيفة التى سيواجهها مثل هذا الاتجاه : ويعملون على وضع خطة للتصدي
له ، فلا شك أن مثل هذا الاتجاه سوف يقوض أوضاعا مستقرة لعدة سنوات ، ويهدم
رئاسات قائمة لفترات طويلة وقد يعتبره الكثيرون عملية موجهة ضد حصولهم على
الترقيات أو الدرجات المالية التى يستحقونها .

يبدو أننا بحاجة الى التمسك بالبديل الاول على أساس أنه أكثر سلامة ، الا أنه ينبغي فى نفس الوقت العمل على تقليل عيوبه ومساوئه الى أدنى حد ممكن ، والاستفادة من مزايا البديل الثانى بأقصى قدر ممكن عن طريق وضع تنظيم لكل وحدة محلية فى ضوء ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والبعد عن النمطية .

ثمة موضوع آخر يفرض نفسه فى هذا المجال ، ألا وهو موضوع الأقاليم الاقتصادية التى نص قانون الخطة على انشائها وما يترتب على ذلك من ادخال موضوع واسلوب التخطيط الاقليمى ، وأثر ذلك على تنظيم الوزارات المركزية والأجهزة المحلية المختلفة . ومع تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى الذى أصبح حقيقة واقعة فى القانون الجديد ، فإنه يثير موضوعا قديما سبقت اثارته من قبل ، وهو تنظيم الوزارات المركزية على شكل مناطق جغرافية اقليمية ، ويضم كل قطاع الوظائف النوعية المختلفة مع وجود أجهزة مركزية للتخطيط الوظيفى النوعى على مستوى الدولة كلها .

المحافظ

شئون الفرائب العقارية	مديرية رعاية الشباب والرياضة	مديرية القوى العامة	ديوان عام المحافظة	مديرية التنمية الاقتصادية	مديرية الاسكان والتمهيد	مديرية التربية والتعليم	المديرية المالية
مديرية الاوقاف	مديرية الثقافة	مديرية الزراعة		مديرية التجارة والداخلية	مديرية الشؤون الاجتماعية	مديرية الشؤون الصحية	مديرية التنظيم والادارة
الطرق والكبارى							

رئيس المركز

ادارة	الطرق	الفرائب العقارية	ادارة رعاية الشباب	ديوان المركز	ادارة التجارة والداخلية	ادارة التنمية الاقتصادية	ادارة الاسكان والتمهيد	ادارة الشؤون الصحية	ادارة التربية والتعليم
-------	-------	---------------------	--------------------------	-----------------	-------------------------------	--------------------------------	------------------------------	---------------------------	------------------------------

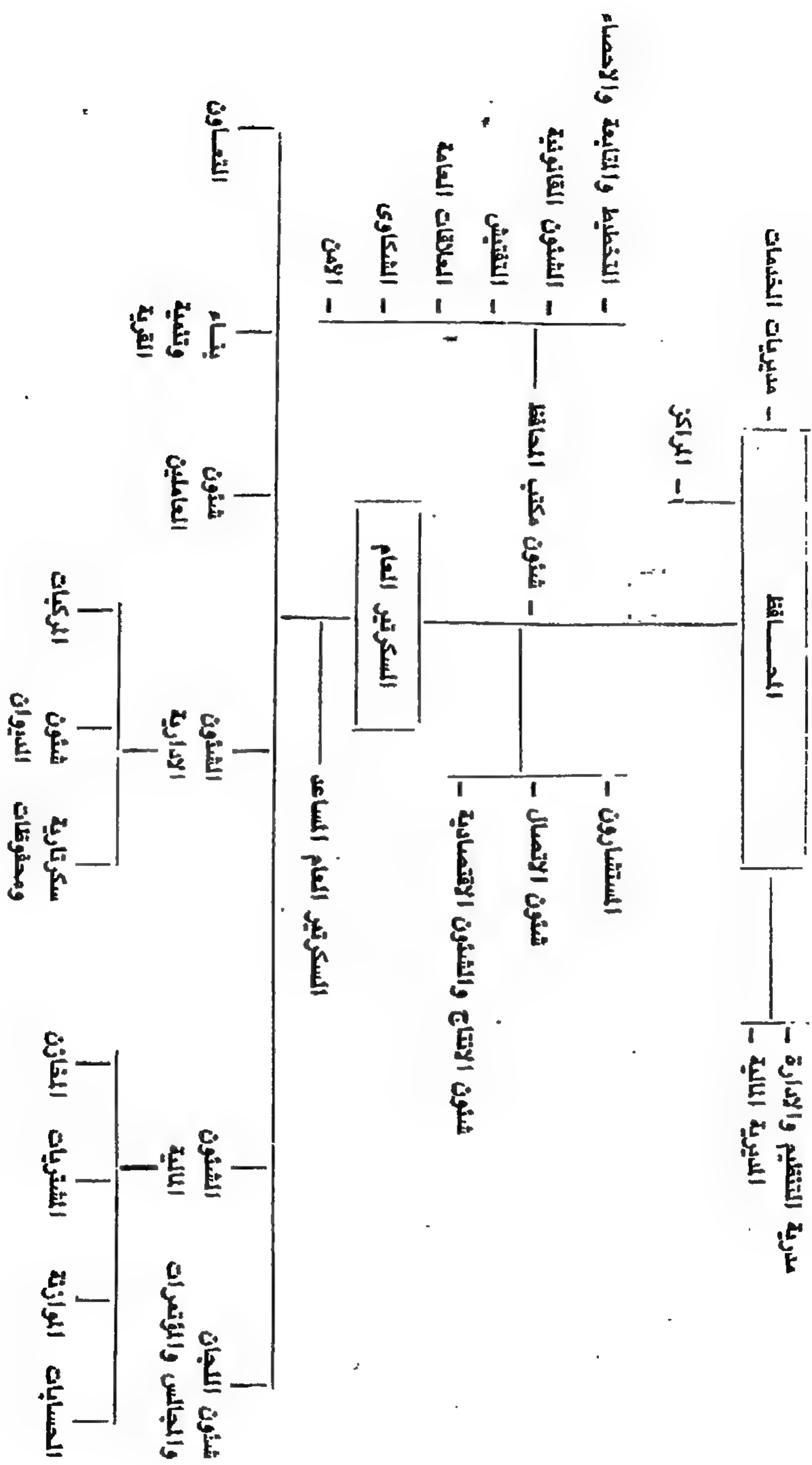
رئيس القرية

المشؤون	المشؤون	الوحدة	الوحدة	المشؤون	المشؤون	ديوان القرية	التموين	الفرائب العقارية	المشؤون الزراعية	وحدة المشؤون الاجتماعية	المشؤون التعليمية
---------	---------	--------	--------	---------	---------	-----------------	---------	---------------------	---------------------	-------------------------------	----------------------

رئيس المدينة

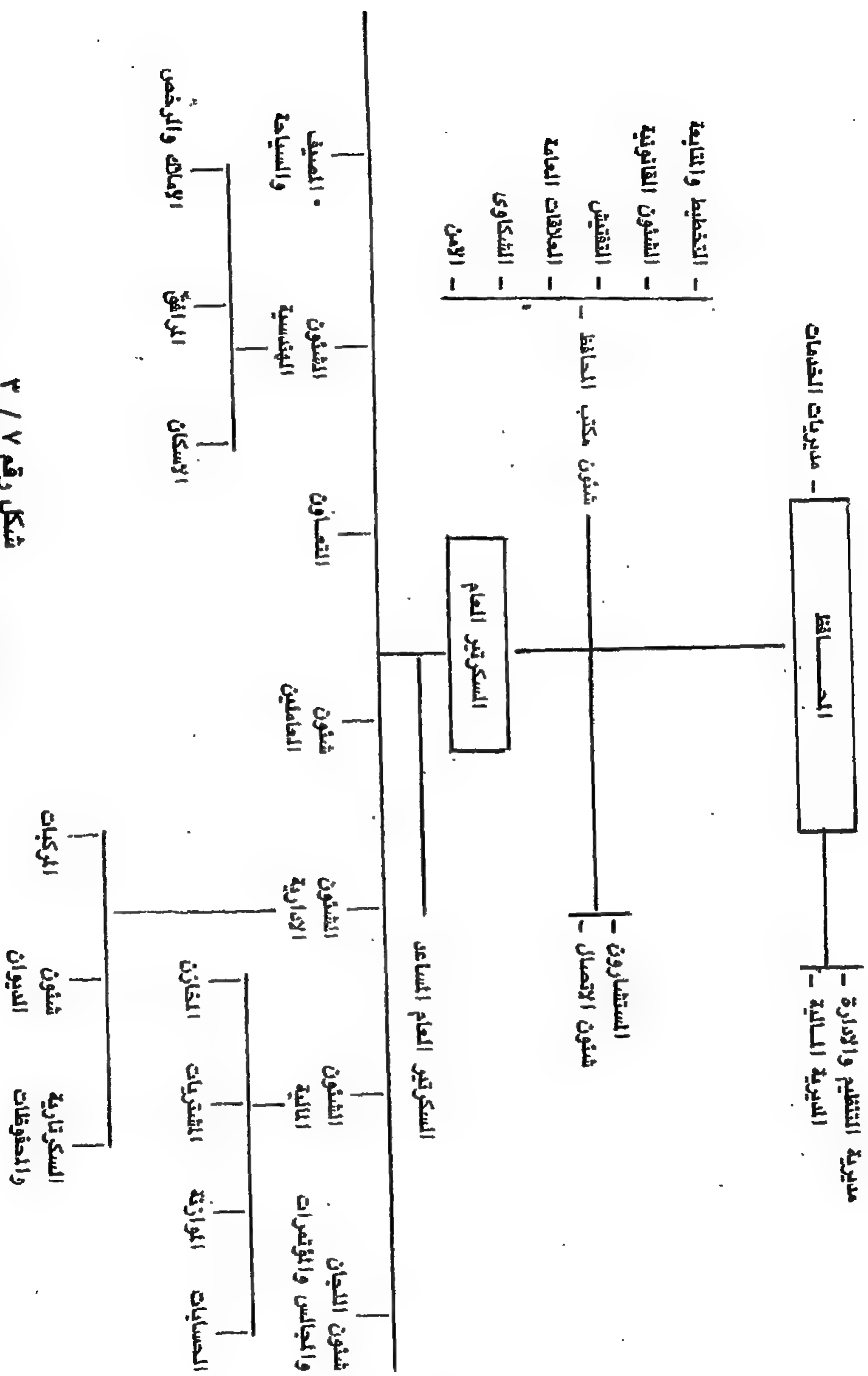
الطريق والكبارى	رعاية الشباب	ديوان المدينة	المشؤون الصحية
--------------------	-----------------	------------------	-------------------

شكل رقم ٧ / ١

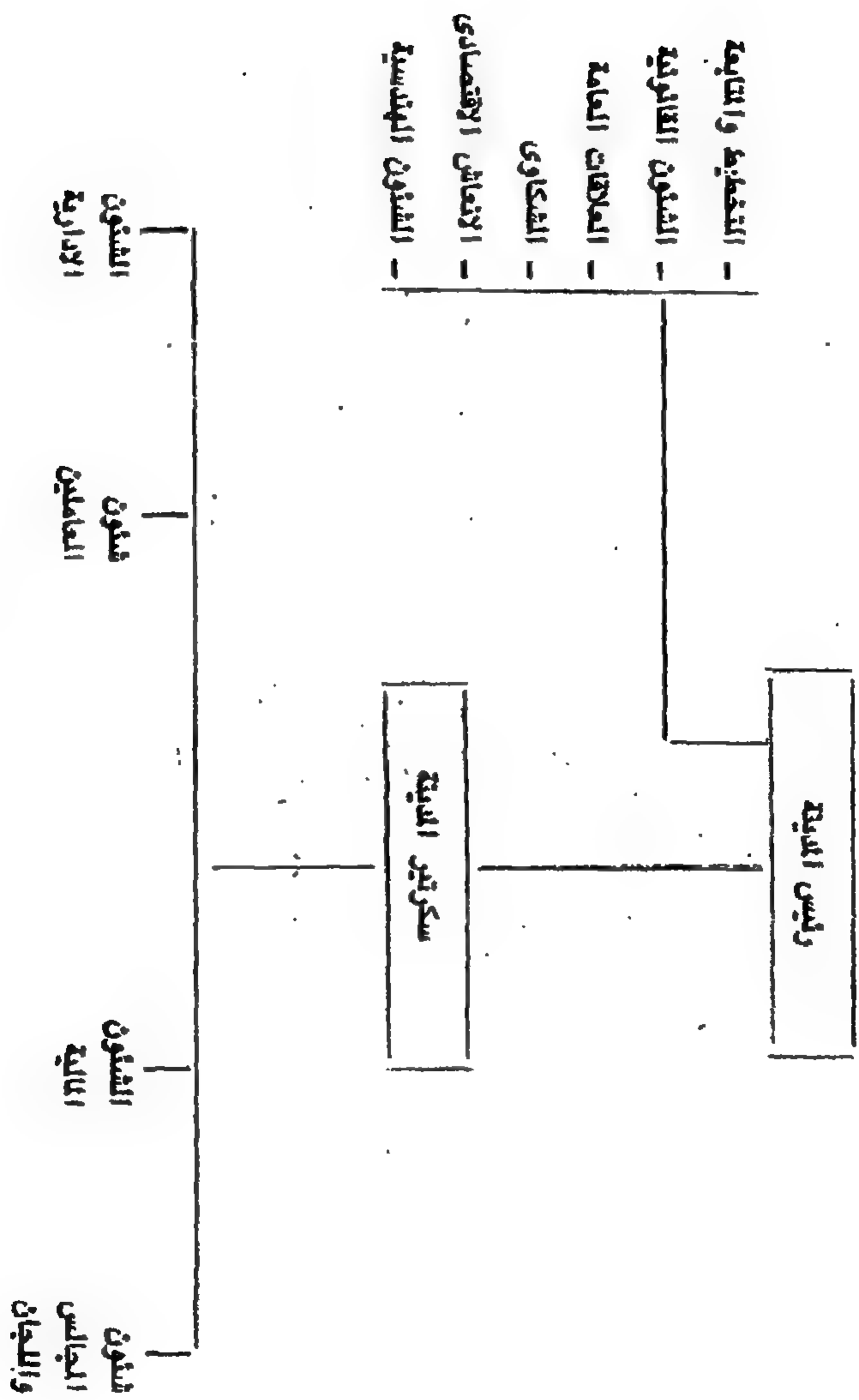


شكل رقم ٧ / ٢

تنظيم ديوان عام محافظة

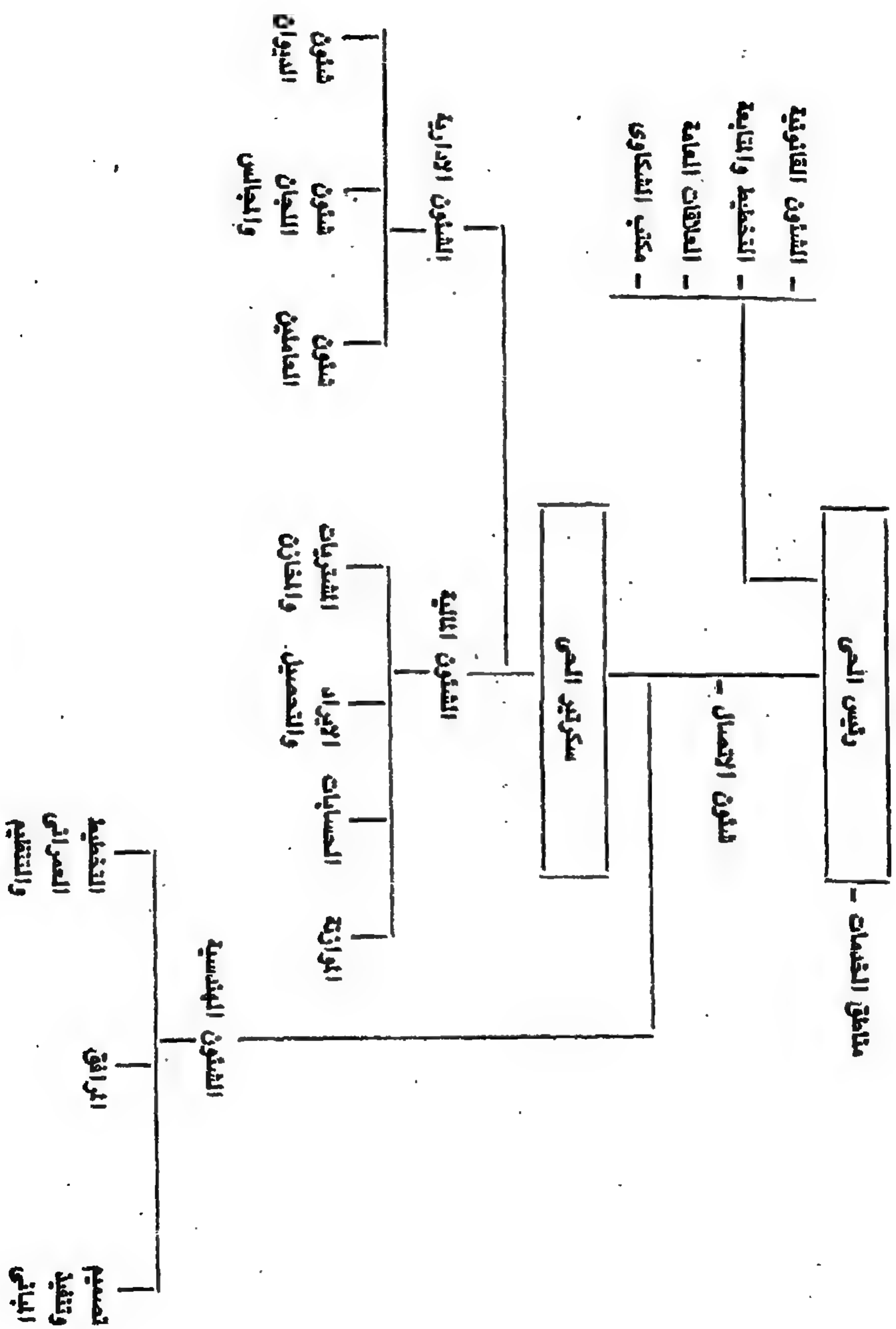


شكل رقم ٧ / ٣
ميكل تنظيمي لديوان عام محافظة ذات مدينة واحدة

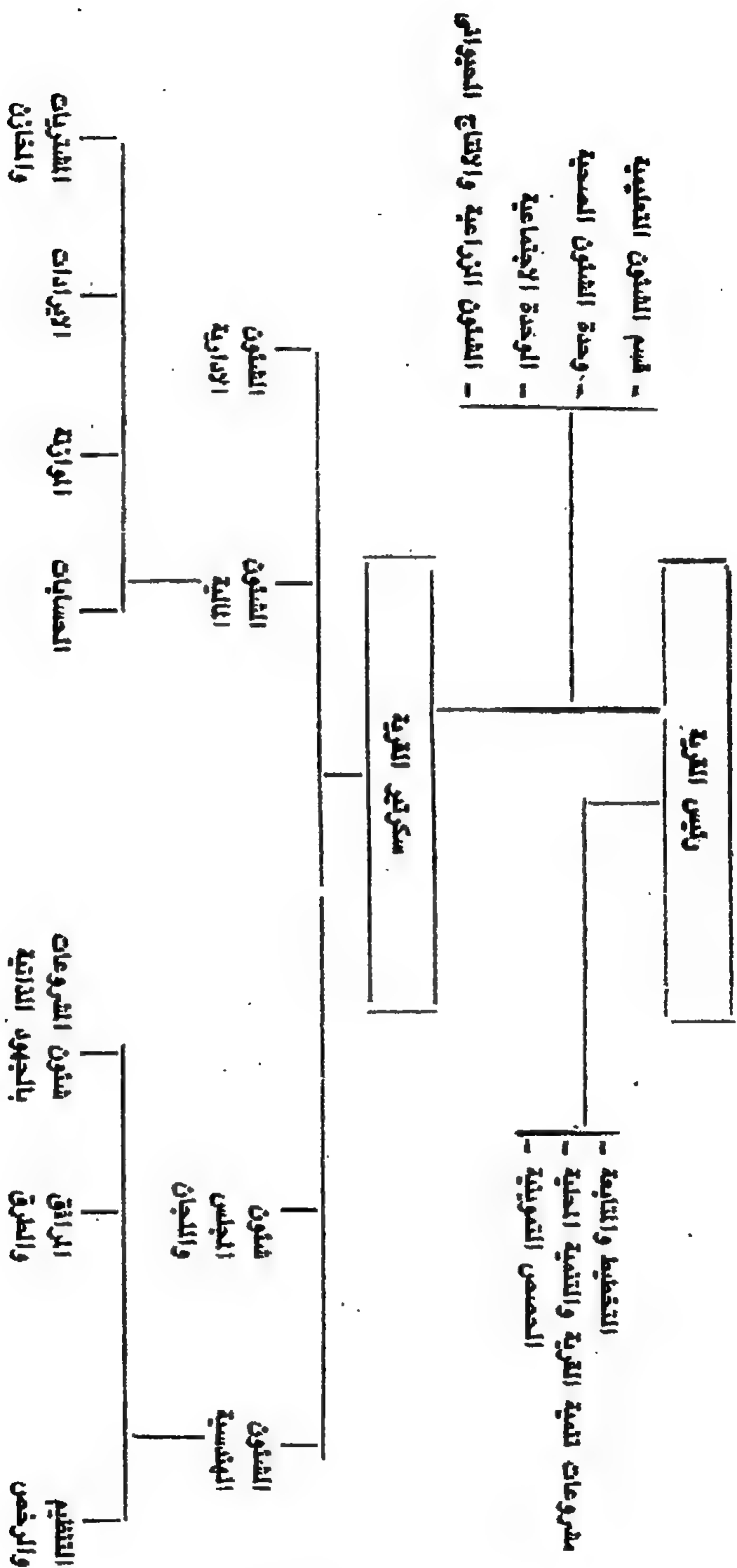


شكل رقم ٧ / ٤

هيكل تنظيمي للمينسنة



شكل رقم ٧ / ٥
الهيكل التنظيمي للهي



شكل رقم ٧ / ٦
هيكل تنظيمي للوزارة

رابعاً - علاقات وحدات الحكم ودورها فى التنمية :

العلاقات بين وحدات الحكم المحلى :

يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية الأخرى فى نطاق المحافظة ، وكذلك المجلس الشعبى المحلى للمركز بالنسبة للمجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز ، والمجلس الشعبى للمدينة بالنسبة لمجالس الأحياء بالرقابة والإشراف عليها والتنسيق بينها .

وقد أجاز القانون الجديد أن يكون من اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات الموافقة على إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار (★) .

العلاقات بين وحدات الحكم المحلى والجهات الأخرى :

نص القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ومن بعده القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على كيفية التنسيق بين وحدات الحكم المحلى ، والوحدات الاقتصادية فى نطاقها ، وذلك عن طريق إنشاء لجان الخدمات بالمناطق الصناعية تتولى العمل على توفير الخدمات اللازمة بالمناطق العمالية والإشراف على تنفيذ مقترحات الإصلاح والتنمية بالمنطقة .

أما المجالس الشعبية المحلية فإنها لم تخرج عن كونها قطاعاً من الجهاز الإدارى العام للدولة تعهد إلى ممثلى المواطنين فيه الاضطلاع بمراقبتهم المحلية على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق فى نطاق السياسة العامة ، وقد نظم القانون أحكام الاتصال بين السلطة المركزية والمجالس المحلية على نحو يحقق للأخيرة حرية العمل فى النهوض بمرافق الوحدات المحلية ويحقق للأولى الضمانات التى تكفل سير المجالس فى مباشرة اختصاصاتها فى نطاق السياسة العامة للدولة ، وفى حدود المصلحة العامة .

فى ضوء ما تقدم فإنه من حق الوزراء كل فى نطاق اختصاص وزارته ما يلى :

— إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ، ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية ، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة

(★) فى تصريح للسيد وزير الدولة للتعاون الاقتصادى (أهرام الجمعة ٢٦ أكتوبر ١٩٧٩) أن محافظات القاهرة والاسكندرية استأثرت بمعظم مشروعات الانفتاح الاقتصادى نتيجة لتوفر الأيدى العاملة فيهما وكذلك الخدمات الأساسية مما يزيد مشكلة تضخم المشروعات والمشكلات فى القاهرة والاسكندرية ولا يحقق انتشار المشروعات على طول الوطن كله .

فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولي وشئون التمويل وتسويق السلع .

— وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها ، وتبليغ هذه الخطة الى المحافظين لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذها .

— المساهمة مع الوحدات المحلية فى الاعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها .

— تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحسابات طبقا لقانون الموازنة العامة ، وقانون الجهاز المركزى للمحسابات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لاياداتها ومصروفاتها كما يتولى مجلس الدولة الافتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدات الحكم المحلى .

مجلس المحافظين :

كانت القوانين التى تعاقبت خاصة بنظم الحكم المحلى منذ عام ١٩٦٠ حتى اخر القوانين (٤٣ لسنة ١٩٧٩) تنص على انشاء لجنة وزارية للحكم المحلى ، تشكل من جميع الوزراء الذين يشرفون على مرافق لها صلة بالحكم المحلى لكى تكون بمثابة اللجنة القيادية والتوجيهية للنظام ، ذلك لأن النظام بحاجة الى مراجعة مستمرة فى ضوء التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التى تتعرض لها الدولة وكانت اهم الاختصاصات التى تتولاها هذه اللجنة :

— اقتراح تطوير النظام فى ضوء الاحداث المتغيرة ، والتطورات المتلاحقة .

— مواجهة المشاكل المشتركة التى قد تحدث بين المجالس فيما بينها او بينها وبين الحكومة المركزية وتضع لها الحلول الجذرية .

— اقتراح الوسائل الكفيلة بتنشيط عمل المجالس المحلية ، وتزويدها بما يلزمها من اموال أو فنيين أو أى مساعدات أخرى .

— عرض جميع التشريعات واللوائح والقرارات الكبرى الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية قبل اعتمادها من السلطات المختصة .

— عرض ميزانيات وحدات الحكم المحلى على هذه اللجنة للتنسيق بينها قبل عرضها على الجهة التى تملك اعتمادها .

وقد ألغيت اللجنة الوزارية للحكم المحلى بمقتضى القانون الجديد - الذى استبدل بها مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين .

والحكمة من ضم جميع المحافظين الى هذا المجلس - كما جاء فى مذكرة القانون الايضاحية - هو السماح لهم جميعاً بمناقشة الأمور المتعلقة بنظام الحكم المحلى ، وان كنا نرى أن الحكمة الأساسية من وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى هو التنسيق بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، والعمل على مواجهة المشاكل المشتركة لوحدات الحكم المحلى ، وأن تكون هذه اللجنة بمثابة حماية لنظام الحكم المحلى ضد أى محاولة مركزية للتقليل من الاستقلال واختصاصات وحدات الحكم المحلى ، فضلاً عن كونها أداة لتطوير النظام .

وقد احتفظ القانون الجديد لمجلس المحافظين بالعديد من اختصاصات اللجنة الوزارية للحكم المحلى ، وحرّمها كذلك من العديد من الاختصاصات الجوهرية التى كانت تمارسها واطاف الى اختصاص مجلس المحافظين اختصاص جديد ، وهو تقييم اداء المحافظات لأعمالها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة .

الحكم المحلى والتنمية :

تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطة التنمية الخاصة بها ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة باقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى اطار الخطة العامة .

كما تقوم الاجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بها بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليها فى سبيل ذلك دراسة امكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولوياتها الفعلية .

وقد نص القانون على أن تنشأ بكل محافظة ادارة للتخطيط والمتابعة تباشروا الاختصاصات التالية :

— ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة لها الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .

— الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المختصة فى دراسة مشروعات الخطط المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

— الاشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها .

— معاونة الوحدات المحلية واجهزتها المختصة فى ايجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وازالة معوقاتها •

— عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الاحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن •

هذا ويراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى :

● تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الاولويات المدروسة وتجميعها وتنسيقها فى مشروع خطة محلية •

● يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس المحلى المختص لاقراءه ثم يرفع الى المحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل لدراسته واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة •

● يعد مشروع الخطة السنوية ويتولى المحافظ عرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لاقراءه قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر •

● يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيدا لعرضها على مجلس المحافظين •

وقد تضمن القانون الجديد للحكم المحلى النص على تقسيم جمهورية مصر العربية الى اقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة او اكثر ويكون لكل اقليم عاصمة وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية ، وقد صدر قرار رئيس الجمهورية بتقسيم مصر الى ثمان اقاليم •

وقد انشئ بكل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمى برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية كل من :

— محافظى المحافظات المكونة للأقليم •

— رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للأقليم •

— رئيس هيئة التخطيط الاقليمى امينا عاما للجنة •

— ممثلى الوزارات المختصة ويصدر بأختيار كل منهم قرار من الوزير المختص •

وتختص هذه اللجنة بما يلي :

● التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الاولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الاقليمي والتي تتخذ اساسا في وضع بدائل لخطة الاقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

● النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الاقليمي في الخطة وفقا للظروف التي تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على مجلس المحافظين .

كما نص القانون على أن تنشئ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمي تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم

وتختص الهيئة بالآتي :

● القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الاقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم .

● القيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الاقليم .

ويتضح من تشكيل اللجنة العليا أن هناك ممثلين من الوزارات المختصة في اللجنة دون تحديد . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه لاختيار هؤلاء الممثلين ينبغي أن تعيد الوزارات تنظيم أجهزتها المركزية لكي تخدم الأقاليم الثمانية وبالتالي يكون لهذا التمثيل معنى وفائدة .

وبذلك فإن الاختصاص الأصيل للجنة العليا للتخطيط الاقليمي هو التنسيق بين خطط المحافظات ، ورأيها استشاري إذ أن الرأي النهائي معقود لمجلس المحافظين في ضوء الغرض الذي يقوم به وزير التخطيط والوزير المختص بالحكم المحلي . أما اختصاص هيئة التخطيط الاقليمي فهو قاصر على البحوث والدراسات واقتراح المشروعات اللازمة لتنمية الاقليم واعداد الأجهزة الفنية اللازمة لهذه العملية ، وواضح ان هذه الاختصاصات تفتقد الى التحديد الحاسم لدور الهيئة سواء بالنسبة لاعداد الخطط المحلية ودراساتها كما أن اعداد الأجهزة عملية ينوء بها كاهل هذه الهيئات .

الباب الثالث

الوظائف الرئيسية

للادارة العامة

- الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل
- الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء
- الفصل الحادى عشر : ادارة المال العام
- الفصل الثانى عشر : ادارة الوظيفة العامة
- الفصل الثالث عشر : التنظيم والتوجيه الادارى
- الفصل الرابع عشر : ادارة نظم المعلومات القومية

مقدمة :

تتولى الإدارة العامة فى المجتمع الحديث وظائف هامة تعم اثارها مختلف قطاعات الدولة وتصل بتأثيرها الى كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبقدر كفاءة وحدات الادارة العامة فى أداء وظائفها الرئيسية كلما كانت معدلات الانجاز أعلى فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم كلما أصبحت مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية أفضل لجموع المواطنين .

ومن المفيد حين تحليل وظائف الادارة العامة أن نتبين الاتصال والعلاقة بين مستويات تأدية الوظيفة . فالادارة العامة تعنى بالمستوى القومى من خلال أنشطة الحكومة المركزية ، كما تعنى بالمستوى الاقليمى والمحلى من خلال أنشطة المحليات ، وتصل بتأثيرها الى مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية المتخصصة فى خلال جهود وأنشطة وحدات القطاع العام .

وسوف نعرض فى هذا الباب لبعض الوظائف الأساسية التى تمارسها وحدات الادارة العامة بالتركيز على ما تقوم به الحكومة المركزية ومع التطبيق على الأوضاع المصرية .

الفصل التاسع

التخطيط القومى الشامل

اهتمت الدولة فى مصر بالتخطيط القومى الشامل باعتباره المدخل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة ومتواصلة تعوض ما تعرضت له البلاد من تخلف اقتصادى ومشكلات اجتماعية تراكمت فى سنوات ما قبل ثورة ١٩٥٢ . وسوف نعرض فى هذا الفصل للموضوعات التالية :

- المفهوم العلمى للتخطيط .
- الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر .
- الاطار العام للخطة القومية .

المفهوم العلمى للتخطيط :

يمكن تعريف التخطيط بأنه « تحديد الاهداف التى تسعى الدولة الى تحقيقها ، ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الاهداف اخذاً فى الاعتبار الامكانيات والقيود التى تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محلياً ودولياً » .

من ذلك نرى أن التخطيط عملية شاملة ومستمرة تعتمد على توفر رؤية سياسية واضحة لأهداف المجتمع وقيمه وأولوياته ، كما تعتمد على تدفق منتظم من البيانات والمعلومات التى تصف بدقة الامكانيات والطاقات المتاحة للمجتمع من جانب ، والقيود أو المعوقات التى تعترضه من جانب آخر .

ويمكن تصوير عملية التخطيط فى شكل دورة متجددة على النحو التالى :

- تحديد الاهداف القومية .
- اعداد التقديرات والتنبؤات المستقبلية عن مختلف العناصر والمتغيرات المؤثرة على مستوى تحقيق الاهداف القومية ، سواء كانت متغيرات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية .
- تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للانتقال بالمجتمع من الموقف السائد الى المستوى المستهدف اقتصادياً واجتماعياً ، ورسم السياسات والبرامج الواجب الالتزام بها فى أداء تلك الأنشطة .

ترتيب أولويات الأنشطة وتوقيتاتها أخذاً في الاعتبار التداخل والتكامل بينها والعلاقات المتبادلة .

— تحديد الامكانيات والاستثمارات ومختلف الموارد اللازمة لتنفيذ الأنشطة والعمل على تدبيرها سواء من مصادر محلية أو أجنبية بطرق الاقتراض أو الحصول على المعونات .

— توقع المشكلات والمعوقات التي قد تعترض تنفيذ الأنشطة وتحقيق الأهداف ، وتضمين الخطة الضمانات المناسبة لتلافى آثار تلك المعوقات (مثل مشكلة نقص العملات الأجنبية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية) .

— اعداد الخطة المتكاملة التي تحقق التوازن بين الموارد القومية واستخداماتها في مختلف المجالات بحسب الأولويات المقررة .

الاطار التشريعي للتخطيط في مصر :

تبلور اهتمام الدولة في مصر بقضية التخطيط القومى فى صدور قانون خاص يحدد أساليب اعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها . ويقوم على هذه المسئولية أساسا وزارة التخطيط وهى إحدى وحدات الحكومة المركزية وتتصل بباقى وحدات الادارة العامة من خلال ادارات التخطيط والمتابعة فى مختلف الوزارات والهيئات العامة والمحافظات وشركات القطاع العام ، اذ تعتبر تلك الأجهزة التخطيطية بمثابة قنوات تنساب خلالها المعلومات عن مشروعات التنمية ومطالبها من هذه الوحدات المختلفة الى وزارة التخطيط لتنسيقها فى خطة متكاملة ، ثم تعود هذه الخطة وتوجيهات تنفيذها لتنتقل عبر ذات القنوات الى الوحدات المسئولة عن تنفيذها .

ونعرض فيما يلى نصوص القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ، ثم نعقب عليه من حيث واقع التطبيق الفعلى :

قانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣

بشان اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها

باسم الشعب •

رئيس الجمهورية •

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

الفصل الأول

فى التخطيط الشامل للاقتصاد القومى

مادة ١ : يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومى وتوسيع نطاق الخدمات وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل ، وذلك وفق مبادئ الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطنى •

مادة ٢ : تقوم الخطة القومية الشاملة على المبادئ الآتية :

١ - شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية •

٢ - مركزية التخطيط مع ضمان اوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتصديق مسئوليات التنفيذ •

٣ - سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه الفائض عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية عن خطة التنمية ، وضمان أن يؤدى القطاع الخاص دوره فى التنمية فى اطار الخطة دون انحراف أو استغلال •

٤ - التوزيع الاقتصادي والادارى والجغرافى لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بما يكفل خلق اقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الادارية المحلية •

مادة ٣ : توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم هذه بدورها الى خطط سنوية تفصيلية تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة .

وتتضمن الخطط متوسطة الأجل والسنوية ، الخطط الإقليمية والمحلية بصورة تحقق ترابط وتناسق هذه الخطط فى إطار الخطة القومية العامة .

مادة ٤ : تتحدد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للخطة العامة طويلة الأجل والخطط المتوسطة الأجل والخطط السنوية فى إطار الأهداف العامة للدولة وفى ضوء تطور التغيرات الأساسية للاقتصاد القومى خلال سنوات الخطة . وتحدد هذه الأهداف على مستوى اجمالى الاقتصاد القومى وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على المستوى الإقليمى .

مادة ٥ : تكون الخطة أساسا لمشروعات القوانين والقرارات التى تقررها السلطات العامة وتنفذ فى إطارها .

ويكون للأحكام الواردة فى قانون الخطة الأولوية فى التطبيق على أى حكم يرد فى قانون آخر .

ويراعى فى اعداد الموازنة العامة للدولة الالتزام بأهداف الخطة السنوية .

ولا يجوز تعديل اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية الواردة فى الموازنة العامة للدولة الا طبقا للقواعد التى يقررها مجلس الوزراء وبما لا يخل بالاولويات الواردة فى الخطة .

مادة ٦ : لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة .

الفصل الثانى

فى أقسام الخطة ومكوناتها

مادة ٧ : يراعى عند اعداد الخطة تقدير ما يلى :

أولا : الانتاج القومى كما وقيمة ، اجمالا وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية للاقتصاد القومى وموزعا ما بين القطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص ، ومستلزمات تحقيق ذلك الانتاج والدخل القومى الناتج عنه ومكوناته ، على أن يتم التقييم بالأسعار الثابتة لسنة الأساس وبأسعار سنة الخطة .

ثانيا : حجم قوة العمل والعمالة ، وحجم فرص العمل الجديدة مع بيان حجم الأجور ومتوسطها ومعدل نموها وانتاجية العامل وذلك على مستوى الاقتصاد القومى وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية .

ثالثا : اجمالى حجم الاستخدامات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة وللاحلال والتجديد موزعة بين استثمار عيى وانفاق استثمارى ، والتكوين الرأسمالى موزعا بين الاستثمار الثابت والمتغير فى المخزون السلعى ، مع بيان استثمارات كل من القطاعات العام والتعاونى والخاص وتوزيعها بين مشروعات مختلف قطاعات وأنشطة الاقتصاد الرئيسية والبرنامج الزمنى لتنفيذها والانتاج والدخل المقدر منها ، وكذلك التوزيع الاقليمى للاستثمار .

رابعا : معدل نمو وحجم الاستهلاك العائلى موزعا بين الريف والحضر ووفقا للمجموعات السلعية ومقوما بكل من الأسعار الثابتة لسنة الأساس وأسعار سنة الخطة ، وكذلك معدل نمو وحجم الاستهلاك الجماعى الذى يمثل حجم الخدمات العامة .

خامسا : حجم المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار على أساس التوازن الاقتصادى القائم فى الخطة ، وكذلك من مختلف الأوعية الادخارية والوارد الأجنبية المتاحة لتحقيق الأهداف الاستثمارية والجارية للخطة .

سادسا : الصادرات والواردات كما وقيمة بالأسعار الثابتة لسنة الأساس وبأسعار سنة الخطة موزعة وفقا للمناطق الجغرافية ودرجة التصنيع والقطاعات المصدرة والمستوردة ، وكذلك المتحصلات والمدفوعات لعوامل الانتاج المختلفة مع بيان الأرقام القياسية ونسب التبادل مع العالم الخارجى .

مادة ٨ : تحدد الخطة اتجاهات وأبعاد التوازن الاقتصادى فيما يتعلق بمعدل نمو الناتج المحلى الاجمالى ومعدلات نمو القطاعات السلعية والتوزيعية والخدمية ، وكذلك معدل نمو العمالة والأجور والاستهلاك النهائى ومركز ميزان المدفوعات بما يكفل ترابط أهداف الخطة واستمرار نمو الاقتصاد وتطويره بالمعدلات المستهدفة مع المحافظة على المستوى العام للأسعار .

ويجب أن تراعى الخطة امكانيات التناسق والتعاون مع مختلف الدول العربية .

الفصل الثالث

فى اجراءات وضع الخطة واقرارها

مادة ٩ : تتولى وزارة التخطيط اعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ، ويعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء وعلى المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى العربى ، ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره . وتصدر بقانون .

مادة ١٠ : ترسل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الإقليمية عن طريق الوزراء المختصين الى وزارتي التخطيط والمالية والاقتصاد والتجارة مشروعات خططها التي تحقق الاهداف المحددة لكل قطاع ونشاطه في ضوء الاطار العام للخطة ، وكذلك مشروعات القطاع التعاوني والقطاع الخاص المقابل لنشاطها مرتبة وفقاً للأولويات التي تضعها وفي شكل خطط بديلة متكاملة ومتناسقة وفي حدود حجم الاستثمارات المخصصة لكل منها .

ويحدد وزير التخطيط مواعيد ارسال مشروعات الخطط الطويلة والمتوسطة الاجل ومستوى التفصيل بها ، أما بالنسبة لمشروعات الخطط السنوية فتلتزم كل جهة بتقديمها في موعد غايته منتصف يوليو من كل عام .

وتتولى وزارة التخطيط دراسة الخطط المقترحة وتحليل اقتصاديات كل من المشروعات الواردة بها ومراجعة الدراسات المقدمة من جهات التنفيذ ، ويتم اختيار المشروعات التي تثبت صلاحيتها للتنفيذ من الناحية الاقتصادية لادراجها بالخطة مع بيان مقومات الخطة السنوية على أن يراعى في ادراج هذه المشروعات التناسق والتكامل بينها بما يحقق أهداف الخطة .

مادة ١١ : لوزير التخطيط أن يشكل لقرار منه وبالاتفاق مع جهات التنفيذ لجاناً مشتركة من العاملين بالجهاز الإداري للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، تتولى تقديم البيانات والتقارير التي يتطلبها إعداد الخطة أو دراسة بعض المشاكل التخطيطية وبوجه عام القيام بما قد يعهد به اليها وزير التخطيط من أعمال .

مادة ١٢ : يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لآرائه الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لآرائه ، وتصدر بقانون .

الفصل الرابع

في تنفيذ الخطة ومتابعتها

مادة ١٣ : تلتزم جهات التنفيذ بالاطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها وأن تقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات التي ستصدرها في نطاق هذا الاطار .

مادة ١٤ : على الجهاز الإداري للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الإقليمية والمحلية ، كل في حدود اختصاصه تنفيذ مشروعات وبرامج الخطة المعتمدة وفقاً للتوقيت الزمني المحدد لها والعمل على تحقيق الاهداف التي تضمنتها بالكامل ، وعلى هذه الجهات بصفة خاصة العمل على :

(أ) تنفيذ المشروعات الاستثمارية في حدود التكاليف المقدرة لها وعلى الوجه المحدد في الخطة .

(ب) تحقيق أهداف الانتاج السلى والخدمى كما ونوعا مع مراعاة المعدلات الخاصة بمستلزمات الانتاج وتكاليفها .

(ج) تحقيق أهداف الخطة ، بالنسبة للدخل المحلى وتوزيعه بين عوامل الانتاج المختلفة وكذلك بالنسبة للعمالة وحجم الأجور ومتوسطها وانتاجية العامل .

(د) ضبط الاستهلاك النهائى فى حدود الخطة .

(هـ) تحقيق أهداف الصادرات والواردات الواردة بالخطة .

(و) اصدار القرارات والتنظيمات واعداد الدراسات والتوصيات التى تؤدى الى قيام القطاع الخاص المقابل لنشاطها بما هو مقدر له فى الخطة سواء فى الانتاج أو الاستهلاك أو الادخار أو الاستثمار أو العمالة أو التعامل مع العالم الخارجى .

مادة ١٥ : تلتزم الجهات التى لا تعمل بالنظام المحاسبى الموحد بأمسك الدفاتر الحسابية والسجلات الاحصائية التى تبين المراحل التنفيذية لخطتها ومدى التقدم فى تحقيق أهدافها .

مادة ١٦ : لوزارة التخطيط - بعد موافقة اللجنة الوزارية المختصة - اعادة النظر فى الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعا لتغير الظروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالاطار العام للخطة .

مادة ١٧ : تقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الاقليمية الى وزير التخطيط تقريرا دوريا كل ثلاثة شهور ، وكذلك كل سنة ، متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة ومدى التقدم فى تحقيق أهدافها بما فى ذلك نشاط القطاع الخاص الذى يرتبط باختصاصها .

وينظم وزير التخطيط بقرار منه طريقة اعداد التقارير الدورية وكيفية متابعة تنفيذ الخطة .

مادة ١٨ : يقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوى الى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء وفى مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية .

الفصل الخامس

فى مستويات التخطيط

مادة ١٩ : تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزى التى تتمثل فى اعداد الخطة القومية العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة تنفيذها ويعاونها فى ذلك :

(١) على المستوى المركزى للقطاعات والأنشطة الاقتصادية ، هيئات التخطيط أو الوحدات القائمة على التخطيط فى الجهاز الادارى للحكومة والهيئات والمؤسسات العامة .

(ب) على المستوى الاقليمى ، هيئات التخطيط الاقليمى التى تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التخطيط .

(ج) على المستوى المحلى ، وحدات التخطيط بالمجالس المحلية .

مادة ٢٠ : يصدر بقرار من رئيس الجمهورية - بناء على عرض وزير التخطيط - تنظيم للهيئات والوحدات القائمة على التخطيط والمشار اليها فى المادة السابقة مع بيان الاختصاصات والعلاقات بينها وبين التخطيط وكذلك العلاقات بين وزارة التخطيط والأجهزة التى تمارس عملا متصلا بعملية التخطيط .

الفصل السادس

أحكام عامة

مادة ٢١ : لوزارة التخطيط الحق فى الحصول على كافة البيانات السرية اللازمة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة " ولا تستخدم فى غير الأغراض المنصوص عليها فى هذا القانون .

مادة ٢٢ : يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز مائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كل من امتنع عن تقديم البيانات والمعلومات التى تطلبها وزارة التخطيط ، أو عن تقديم تقارير المتابعة الدورية المنصوص عليها فى هذا القانون ، وكذلك كل من أخل بسرية هذه البيانات أو المعلومات ، أو أفشى من أسرار الصناعة أو التجارة أو غير ذلك من المعلومات التى يكون قد اطلع عليها بحكم عمله فى اعداد أو تنفيذ أو متابعة الخطة .

مادة ٢٣ : يلغى القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط القومى والمتابعة كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون .

ان دراسة القانون المنظم للخطة مع الأخذ في الاعتبار ظروف الواقع العملى
تجعلنا نحدد النقاط الآتية باعتبارها تساؤلات هامة او ملاحظات أساسية عن فعالية
التخطيط القومى فى مصر :

● حيث تنص المادة رقم ٢ من القانون على شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها
استخدام جميع الموارد الوطنية ، فإن واقع الامر يدل على عدم تطبيق هذا النص .
فهناك أجهزة تخطيطية هامة تختص بالتخطيط لقطاعات رئيسية فى الاقتصاد
القومى ولكنها تخرج عن نطاق السيطرة لوزارة التخطيط ، ومن ثم تصدر الخطة
العامة للدولة مفتقدة عنصر الشمول والوحدة . ومثلنا على ذلك الهيئة العامة
للاتصنيع التى تعتبر أداة تخطيط الصناعة فى مصر . فإن هذه الهيئة تضع عادة
خطة للصناعة تختلف عن التخطيط الصناعى الذى تتبناه وزارة التخطيط فى الخطة
القومية . ولسنا هنا فى مجال تحليل هذا الوضع ولكننا نكتفى بتسجيل الملاحظة
للتدليل على عدم التطبيق الدقيق للقانون . كذلك يمكن أن نضم فى هذه الفئة من
الهيئات التخطيطية التى لا تتفق خططها تماما مع ما تذهب اليه وزارة التخطيط فى
الخطة العامة للدولة بعض أجهزة التخطيط الزراعى وتخطيط عمليات استصلاح
الأراضى والتعمير .

● ينص القانون كذلك على مبدأ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات
الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى
تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ . وفى الواقع فإن هذا النص لا يجد طريقه
للتحقيق عمليا إذ تنحصر عملية اعداد الخطة فى وزارة التخطيط التى تتولى جميع
المشروعات من وحدات الادارة العامة وتنسيقها فى خطة قومية وفق الموارد المتاحة
دون أن تكون هناك فرصة حقيقية للمشاركة فى هذا الاعداد . وإذا كان القصد
بالمشاركة ما يتم من مناقشة لمشروع الخطة القومية بمجلس الشعب قبل أقرارها ،
فإن هذه المناقشة تتم أساسا على مستوى الاجماليات دون التفاصيل ، كما أنها
لا تستغرق عادة أكثر من بضع جلسات .

● حددت المادة رقم ٣ من القانون ضرورة وضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية
الاقتصادية والاجتماعية وتنقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الاجل وتلك
تقسم بدورها الى خطط سنوية تفصيلية . ولم يتحقق هذا المبدأ حتى الآن ، فقد
جرت الامور على أساس اعداد خطة خمسية تقسم الى خطط سنوية . وللأسف فإن
مجموع الخطط الخمسية التى تم اعدادها منذ ١٩٥٤ حتى الآن لم يتحقق لأى منها
فرصة كاملة للتنفيذ نتيجة لظروف الحرب والعدوان ثم النكسة التى تعرضت لها
البلاد . وبعد حرب ١٩٧٣ تم وضع خطة خمسية للفترة ١٩٧٨ - ١٩٨٢ ثم أعيد
مشروع آخر لخطة خمسية جديدة ١٩٨٢ - ١٩٨٧ . ولكن الملاحظ أن منطق
الأحداث والظروف الاقتصادية للبلاد كانتا دائما من عوامل تأكيد سيطرة
الخطة السنوية باعتبارها الحقيقة الأساسية فى نظام التخطيط المصرى . ومن
الجدير بالملاحظة أنه لم تعد تقارير شاملة لتابعة الخطط الخمسية السابقة .

● حددت المادة رقم ٦ أنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية
الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الأوامر الصادرة

للخطة . ولكن هناك استثناءات هامة لهذا النص تمثلت فى بعض المشروعات الضخمة التى جرى الارتباط عليها دون أن تكون مدرجة بخطة الدولة وفى مقدمة هذه المشروعات مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج الذى ثارت حوله ضجة كبرى فى عام ١٩٧٨ .

● تعاني عملية اعداد الخطة واقرارها من قصور خطير حيث لا يتوفر لها الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التى تقترحها الجهات المختلفة . كذلك فان جهاز وزارة التخطيط يفتقر الى الكثير من التخصصات العلمية والكفاءات المهنية الضرورية لدقة الدراسة وحسن التنسيق .

● ولعل أهم الملاحظات التى يمكن ذكرها هى قصور نظام المعلومات القومى وعدم توفر المعلومات الدقيقة والمتجددة فى الوقت المناسب لاعداد الخطة القومية ، وبذلك فان جانباً أساسياً من الخطة يتم فى غياب المعلومات الصادقة الدقيقة الأمر الذى يترتب عليه تدهور فى كفاءة التنفيذ .

● وأخيراً فان متابعة تنفيذ الخطة تمثل نقطة ضعف خطيرة فى هيكل التخطيط القومى إذ لا تلتزم جهات التنفيذ المختلفة بتزويد وزارة التخطيط بالتقارير الدورية عن تقدم التنفيذ ومشكلاته ، كذلك لا يتوفر للوزارة ذاتها الامكانيات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة (١) .

الاطار العام للخطة القومية (٢) :

حدد القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ -المخاور الأساسية التى يجب أن تقوم عليها الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وسوف نعرض لهذه المخاور باختصار :

● أهداف الخطة :

تعد الخطة فى الأساس انطلاقة من استراتيجيات واضحة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعمل على تحقيق أهداف محددة . وأهداف الخطة هى النتائج الاقتصادية أو الاجتماعية المحددة التى تعمل الدولة على الوصول اليها من خلال البرامج

(١) كانت هذه المشكلة أحد الأسباب التى أدت الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » الذى سيرد الحديث عنه فى هذا الفصل .

(٢) مصدر البيانات الواردة فى هذا الجزء والجداول ارقام ١/٩ ، ٢/٩ ، ٣/٩ هو بيان نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية عن مشروع خطة ١٩٨٢/١٩٨١

والمشروعات التى تتضمنها الخطة • وقد نصت خطة ١٩٨٢/١٩٨١ على الأهداف الآتية :

— توفير مستوى معيشى أفضل للإنسان المصرى مع تحقيق عدالة أكبر فى التوزيع والارتفاع بدخول ذوى الدخل الثابت والمحدود بتعديل هيكل الأجور ورفع مستواها لتتمشى مع مستويات الأسعار مع عدم السماح بزيادتها بشكل يمتص المميزات الداخلية مع التأكيد على وصول الدعم الى مستحقيه ودوره فى الحفاظ على مستوى الأسعار •

— تنشيط تعبئة الموارد المحلية وجذب المدخرات الأجنبية لتوفير متطلبات الاستثمار المتزايد •

— التركيز على بناء الطاقات الانتاجية التى تحافظ على استمرارية التنمية بل وترتفع بمعدلاتها •

— مواجهة الزيادة السكانية باقامة مجتمعات انتاجية جديدة خارج الرقعة العمرانية ، وخلق فرص عمل جديدة ومنتجة •

— تشجيع القطاع الخاص على توجيه مدخراته للمشروعات الانتاجية وخاصة فى مشروعات الأمن الغذائى والكسائى والاسكانى •

— تخفيض العجز فى ميزان التعامل مع العالم الخارجى •

— تحقيق التوازن بين الموارد العامة والنفقة العامة وعدم اللجوء الى التمويل بالعجز لأول مرة منذ الستينات •

— رفع كفاءة الجهاز المصرفى فى تعبئة المدخرات باستخدام وسائل جذبها وتقوية مركز العملة المحلية واستمرار ربط الحركة الائتمانية بالاحتياجات الفعلية للتنمية والانتاج بما يحافظ على سد الفجوات التضخمية وقد تأيد ذلك بسياسات نقدية وائتمانية شاملة •

ويمكن بلورة اهداف خطة ١٩٨٢/١٩٨١ على النحو التالى :

— زيادة حجم الانتاج المحلى الاجمالى مقوماً بالأسعار الجارية من ٢٧ر٤ بليون جنيه متوقع تحقيقها فى عام ١٩٨٠/١٩٨١ الى نحو ٣٠ر٥ بليون جنيه بزيادة قدرها ٣١ بليون جنيه وبمعدل نمو سنوى يصل الى نحو ١١ر٣ / •

— يبلغ معدل نمو القطاعات السلعية فى جملتها نحو ٩ر٢٪ وهو مستوى يسهم بدرجة كبيرة فى تحقيق معدلات التنمية المنشود كما بلغ معدل نمو الانتاج الزراعى نحو ٣ر٣٪ ومعدل نمو الانتاج من الصناعات التحويلية نحو ٩ر٩٪ ، ويرتفع معدل نمو

انتاج البترول ومُنتجاته الى نحو ١٢ر٥٪ مما يضيف دعماً كبيراً للاقتصاد القومى .
كذلك يزيد معدل نمو انتاج قطاع التشييد والبناء الى نحو ١٤ر٩٪ .

— تحقق قطاعات الخدمات الانتاجية معدل نمو سنوى قدره ١١٪ ويسهم بذلك فى تحسين البنية الهيكلية الأساسية ويرفع من الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى .

— يرتفع معدل النمو السنوى الاجمالى لقطاعات الخدمات الاجتماعية والشخصية الى نحو ٢٠ر٦٪ لارتفاع معدل نمو قطاع الخدمات الحكومية الى نحو ٢٢ر٦٪ نتيجة للزيادة المستهدفة فى الأجور بصفة خاصة بغية الارتفاع بمستوى كفاءة الأداء والانتاجية بوجه عام كذلك ادراج الاعتمادات اللازمة لتحقيق الامن القومى .

— يقدر معدل النمو الحقيقى فى انتاج السلع والخدمات فى عام ١٩٨٢/١٩٨١ بنحو ٩ر١٪ من المتوقع تحقيقه فى عام ١٩٨١/١٩٨٠ حيث يرتفع فيه الانتاج من ٢٥ بليون جنيه فى عام ١٩٨٠/١٩٨١ الى نحو ٢٧ر٣ بليون جنيه فى عام ١٩٨١/١٩٨٢ .

— أما عن الناتج المحلى الاجمالى فقد استهدفت خطة ١٩٨٢/١٩٨١ بلوغه الى نحو ١٧ر٩ بليون جنيه مقوماً بالأسعار الجارية لعام ١٩٨١/١٩٨٠ بزيادة قدرها نحو ٢ر١ بليون جنيه وبمعدل نمو قدره نحو ١٣ر٥٪ عن الناتج المتوقع تحقيقه فى عام ١٩٨٠/١٩٨١ والمقدر بنحو ١٥ر٨ بليون جنيه .

— يبلغ معدل نمو الناتج المحلى والاجمالى لكل من القطاعات السلعية وقطاعات التوزيع وقطاعات الخدمات نحو ١٠ر٥٪ ، ١٢ر١٪ ، ٢٥ر٦٪ على التوالى .

— وفى مقدمة القطاعات السلعية قطاع البترول الذى بلغ معدل نموه نحو ١٤ر٤٪ وبذلك وصلت قيمة ناتجه الى ما يعادل ناتج قطاع الزراعة لأول مرة ، كما يستهدف قطاع الصناعات التحويلية معدل نمو يصل الى نحو ١٤ر٣٪ .

— وبالنسبة لقطاعات الخدمات الانتاجية فتستهدف الخطة نمو ناتج قنائة السويس بنحو ٣٠ر٣٪ ونمو ناتج النقل والمواصلات والتخزين بنحو ١١ر٣٪ ونمو ناتج قطاع التجارة بنحو ٨ر١٪ .

— ويستهدف قطاع الخدمات الحكومية أن يزيد بمعدل يقدر بنحو ٣٠ر٦٪ نتيجة لتحسين دخول العاملين الى جانب الزيادات الحتمية الدورية كالعلاوات وتعيين الخريجين .

— وتتضح الزيادة الحقيقية فى الناتج المحلى الاجمالى من تقديره بأسعار عام ١٩٧٩/١٩٨٠ (سنة الأساس للخطة الخمسية ١٩٨٠/١٩٨١ - ١٩٨٤/١٩٨٥) حيث يبلغ ١٥ر٧ بليون جنيه فى عام ١٩٨٢/١٩٨١ بزيادة قدرها نحو ١ر٤ بليون جنيه ، وبمعدل نمو سنوى قدره نحو ٩ر٨٪ من الناتج المتوقع تحقيقه عام ١٩٨٠/١٩٨١ والمقدر بنحو ١٤ر٣ بليون جنيه .

ويبلغ حجم الاستثمارات الاجمالية لمشروعات القطاع العام والبخوصى نحو ٢٧٠٠ مليون جنيه بخلاف الف مليون جنيه لاستثمارات القطاع الخاص وزعت على المشروعات وفقا للاولويات القومية التى تبعت من احتياجات الجماهير .

● تقديرات الانتاج والناتج :

نصت المادة رقم ٧ (اولا) من قانون الخطة على ضرورة اشتغال الخطة على تقديرات الانتاج القومى كما وقيمة ، اجمالا وعلى مستوى القطاعات والانشطة الرئيسية للاقتصاد القومى مع توزيعها على القطاع العام والقطاعات التعاونى ، والخاص .

ويتم التقدير فى ضوء الانتاج المحقق فعلا فى سنوات سابقة ، وباستخدام معاملات اقتصادية متفق عليها ، فانه يقدر الانتاج المتوقع فى حالة توفير استثمارات معينة ، ويؤخذ فى الاعتبار التوقعات بالنسبة للمحاصيل الزراعية ، واعمال استكشاف البترول وما يحتمل ان ينتج عنها من انتاج جديد ، وكذا توقعات زيادة السياحة وعائدات المرور فى قناة السويس وغير ذلك من عناصر تدخل فى تركيب الانتاج القومى .

ومن المطلوب دائما فى اعداد الخطة ان توضع تقديرات بديلة على اسس فروض وتوقعات مختلفة بحيث يمكن للمخطط ان يتخذ قراره فى شأن أى هذه البدائل اقرب الى التحقيق . كذلك تمثل هذه البدائل فرصا مختلفة يستطيع المخطط ان يلجأ اليها حسب ما يتحقق فعلا من ظروف وقت تنفيذ الخطة .

اما الناتج الاجمالى المتولد عن الانتاج فقد قدرت خطة عام ١٩٨٠ ان يصل الى نحو ١٢ الف مليون جنيه مقارنا بالانتاج الاجمالى المستهدف لهذا العام والبالغ نحو ٢١ الف مليون جنيه .

● حجم قوة العمل والعمالة :

تهتم مشروعات الخطة القومية بجانب العمالة وفرص العمل التى توفرها والدخول الجديدة التى تنشأ عنها ، ويصير حساب ذلك باحتساب معدلات الاستثمار اللازمة لخلق فرصة عمل واحدة فى كل مجال من مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى ، وبقسمة اجمالى الاستثمارات المقدرة فى عام الخطة على هذا المعدل يمكن تقدير عدد فرص العمل الجديدة التى يتوقع ان تنشأ فى كل قطاع أو مجال اقتصادى اذا نفذت المشروعات الواردة بالخطة .

وقد استهدفت خطة ١٩٨٠ ان تصل باجمالى عدد المشتغلين الى نحو ١١,١ مليون مشتغل تقدر دخولهم بنحو ٤٣٠٨ مليون جنيه .

ويوضح الجدول التالي الهيكل النسبي للعمالة والأجور موزعا على القطاعات الاقتصادية في خطة ١٩٨٠ بالمقارنة بسنة ١٩٧٩ (١) :

جدول رقم ١/٩

الهيكل النسبي للعمالة والأجور ، موزعا على القطاعات الاقتصادية

في خطة ١٩٨٠ بالمقارنة بسنة ١٩٧٩

القطاعات الاقتصادية		جملة المشتغلين		جملة الأجور السنوية	
		١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٧٩
الزراعة		٣٧ر٩	٣٨ر٩	١٦ر٣	١٤ر٨
الصناعة والتعدين		١٢ر٦	١٢ر٦	١٧ر٤	١٧ر٩
البتترول ومنتجاته		٠ر٢	٠ر٢	١ر٠	٠ر٩
الكهرباء		٠ر٦	٠ر٦	٠ر٩	٠ر٨
التشييد		٦ر٥	٥ر٩	٦ر٨	٧ر٠
القطاعات السلعية		٥٧ر٨	٥٨ر٢	٤٢ر٤	٤١ر٤
النقل والمواصلات والتخزين		٤ر٩	٤ر٧	٦ر٧	٦ر٥
التجارة والمال		١١ر٠	١٠ر٨	١١ر٤	١٠ر٩
قطاعات التوزيع		١٥ر٩	١٥ر٥	١٨ر١	١٧ر٤
الاسكان		١ر٤	١ر٤	٠ر٥	٠ر٥
الخدمات والمرافق		٢٤ر٩	٢٤ر٩	٣٩ر٠	٤٠ر٧
القطاعات الخدمية		٢٦ر٣	٢٦ر٣	٣٩ر٥	٤١ر٢
الاقتصاد القومي		١٠٠ر٠	١٠٠ر٠	١٠٠ر٠	١٠٠ر٠

(١) وزارة التخطيط ، مشروع الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨٠ ، المجلد الأول ، الأهداف العامة للخطة ، أكتوبر ١٩٧٩ .

● تقديرات الدخول والاستهلاك :

تهتم الخطة القومية ببيان المستويات المستهدفة من الدخل وانعكاس ذلك على مستوى الاستهلاك سواء العائلي أو الحكومي . وتبنى تقديرات الاستهلاك على أساس دراسات دقيقة لسلوك المستهلكين ، ومن ثم يمكن تقدير حجم الطلب المتوقع على السلع والخدمات المختلفة ومدى ما يمكن أن تحققه دخولهم النقدية من قدرة على اشباع هذا الطلب . ويتم احتساب قيمة الاستهلاك النهائي على أساس تقدير الاحتياجات السلعية للاستهلاك بأسلوب التنبؤ بكل سلعة على حدة وتقييمه بالأسعار الثابتة .

ويتركب الاستهلاك النهائي من الفروع الأساسية التالية :

— الاستهلاك الخاص :

ويمثل ما ينفقه الأفراد على السلع المختلفة وقد بلغ في تقديرات خطة ١٩٨٠ ما يقرب من ٨١٢٨ مليون جنيه .

كذلك يتضمن الاستهلاك الخاص ما ينفقه الأفراد على الخدمات مثل التعليم والرعاية الصحية والترفيه والانتقال وما إلى ذلك . وقدرت خطة ١٩٨٠ هذا الاستهلاك الخدمي بما يقرب من ١١٢٢ مليون جنيه .

— الاستهلاك الجماعي (العام) :

ويمثل ما تنفقه الدولة على استهلاك سلع وخدمات من أجل تحقيق الأنشطة المنوطة بها . وقدر هذا الاستهلاك في خطة ١٩٨٠ بما يقرب من ٢٦٥٩ مليون جنيه .

● تقديرات الصادرات والواردات :

وهي تعكس اتجاهات التعامل بين مصر والعالم الخارجي وتدل زيادة الصادرات السلعية على زيادة قدرة الاقتصاد القومي على توفير السلع التي تصدر للخارج ويتم بالتالي استخدام حصيلتها في استيراد ما تحتاجه الدولة من سلع وخدمات أجنبية .

كذلك فإن الاستيراد يمثل أداة هامة للوفاء باحتياجات المجتمع من السلع الانتاجية والاستهلاكية والتي قد لا يستطيع توفيرها بطاقاته الذاتية .

وتحاول الخطة القومية عادة احداث درجة من التوازن الايجابي بين الصادرات والواردات بمعنى ضرورة أن تحقق الصادرات دخلاً يسمح بسداد قيمة الواردات مع تحقيق فائض يستخدم في زيادة التكوين الرأسمالي للدولة .

من جانب آخر ، فإن الخطة القومية تتناول بالتقدير أيضا علاقات التعامل مع العالم الخارجى المتمثلة فى الحصول على القروض والمعونات والتسهيلات الائتمانية من جانب ، وسداد أقساط هذه القروض وقوائدها من جانب آخر ، بالإضافة الى التدفقات النقدية والرأسمالية المتمثلة فى تحويلات المصريين بالخارج ومساهمات المستثمرين الأجانب فى مشروعات التنمية .

ولا شك أن أحداث التوازن فى هذا الجانب من الخطة يعتبر من أهم مقومات الاقتصاد المتماusk .

● الاستخدامات الاستثمارية :

من خلاصة ما يتجمع لدى وزارة التخطيط من معلومات عن الاحتياجات السلعية والخدمية للمجتمع ، والطاقت الانتاجية المتاحة ، والظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة ، تبدأ فى حصر المشروعات الانمائية التى تقترحها الوزارات والهيئات والمحافظات وكذا شركات القطاع العام . وتتولى وزارة التخطيط دراسة هذه المشروعات من حيث متطلبات تنفيذها والنتائج المتوقعة منها ، ومدى جدواها الاقتصادية والفنية (التكنولوجية) وتوازنها فى مجموعها وتناسبها مع القاعدة الانتاجية القائمة فى المجتمع . وبالتالي تستطيع أن تصدد الاحتياجات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ هذه المشروعات ومصادر تدبيرها . ويمثل الجدول التالى أولويات مشروع الخطة المقترحة للعام ١٩٨٢/٨١ والتقديرات الاستثمارية اللازمة لها :

جسـدول رقم ٢/٩
اولويات مشروع مقترح الخطة
١٩٨٢ / ٨١

« بالمليون جنيه »

البيان	٨١/٨٠	هيكل %	٨٢/٨١	هيكل %
الزراعة والأمن الغذائي (١)	٦١٤ر٧	١٩ر٢	٧٠٦ (١)	١٩ر١
المرافق الاقتصادية :				
النقل والمواصلات	٥٥٨ر٩	١٧ر٥	٦٢٤ر٤	١٦ر٩
التعمير والاسكان والمرافق	٦٧٣ر٩	٢١ر٠	٨٠٤ر٥ (٢)	٢١ر٧
الكهرباء	٢٩٧ر٤	٩ر٣	٣٣٥ر٧	٩ر١
الانتاج	٣٥٦ر٣	١١ر١	٤٠٦ر٢	١١ر٠
المصـدير	٣٥٤ر١	١١ر١	٣٨٨ر٣	١٠ر٥
الخدمات الاجتماعية والسيادية	٣٠٤ر٧	٩ر٥	٣٢٩ر٩	٨ر٩
غير موزع	٣٥ر٠	١ر١	١٠٠ر٠	٢ر٧
بنك الاستثمار	٥ر٠	٠ر٢		٠ر١
اجمالي الاستثمارات	٢٢٠٠	١٠٠	٣٧٠٠	١٠٠

المصدر : بيان السيد نائب رئيس الوزراء للشئون المالية والاقتصادية ، مرجع سابق .

- (١) بخلاف مبلغ ٢٥٠ مليون جنيه منها ١٠٠ مليون جنيه للأمن الغذائي تمول من البنوك التجارية ، ١٥٠ مليون جنيه تمول من صندوق الثورة الخضراء .
- (٢) بخلاف مبلغ ٢٥٠ مليون جنيه منها ١٠٠ مليون جنيه للاسكان الاقتصادي بالمحافظات و ١٥٠ مليون جنيه من بنك الاسكان التعاوني .

وقد صادفت الدولة فى السنوات الماضية صعوبات واضحة فى تدبير الاستثمارات اللازمة لتمويل مشروعات التنمية ، ووضحت صورة التوزع فى الاختصاصات بين وزارتى التخطيط والمالية فيما يتصل بتخصيص الاستثمارات وضمان استمرار تمويل المشروعات خلال سنوات تنفيذها .

كذلك فقد أوضحنا سابقا أن امكانيات وزارة التخطيط فى متابعة مشروعات التنمية ليست بالقدر الذى يمكنها من أداء هذه الوظيفة على الوجه الأكمل .

من أجل هذا اتجهت الدولة مؤخرا الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » ليكون الأداة التى تنظم عمليات تمويل مشروعات التنمية ومتابعة تنفيذها بشكل يضمن استمرارية التمويل وعدم تعرض المشروعات لمشكلات نقص الاستثمارات قبل أن تصل الى نهايتها ودخولها فى مجال الانتاج .

ويوضح الملحق التالى اختصاصات بنك الاستثمار القومى كما وردت فى قانون انشاءه (القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠) :

ملحق

قانون بنك الاستثمار القومي

قانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠

بإنشاء بنك الاستثمار القومى

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

مادة ١ : ينشأ بنك يسمى « بنك الاستثمار القومى » تكون له الشخصية الاعتبارية .
ويتبع وزير التخطيط ويكون مركزه الرئيسى مدينة القاهرة .

مادة ٢ : غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخططة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق الاسهام فى رؤوس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات وله فى سبيل ذلك :

(١) تحديد قواعد التمويل وشروطه وفق نوعية المشروع وطبيعته وفى ضوء عائده الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) وضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخططة والتي يسمح بالانفاق عليها دون غيرها وفى حدود الاعتمادات المخصصة لها طبقا للخططة بما فى ذلك القروض الأجنبية المتاحة .

(ج) كفالة التمويل المحلى والأجنبى اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقا للخططة .

(د) الاذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو فى حساباته وفقا لأحكام هذا القانون بما يكفل تنظيم تدفق الانفاق الاستثمارى حسب ما يتحقق من تقدم فى تنفيذ المشروعات خلال سنوات تنفيذها .

(هـ) المتابعة الفعالة للاستثمارات - ميدانيا ومكتبيا - على مستوى كل مشروع لكفالة الصرف على بنود الانفاق الاستثمارى المخصص له وفق الدراسات المعتمدة وعلى الأغراض المحددة ، وله فى سبيل ذلك أن يستعين بأجهزة التنفيذ وأجهزة الحكم المحلى .

(و) العمل على استخدام أموال الأوعية الادخارية فى أغراض الاستثمار دون الاستهلاك وذلك بتجنيد مصادر تلك الأموال لتمويل مشروعات الخطة .

(ز) المشاركة فى تعبئة المزيد من المدخرات المحلية ورؤوس الأموال الأجنبية اللازمة لتمويل المكون المحلى والأجنبى للمشروعات المدرجة بالخطة .

(ح) تقديم الخدمات والمشاركة فى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات وله فى سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء وبيوت الخبرة المتخصصة .

(ط) دراسة وتمويل ومتابعة مشروعات التنمية على مستوى المحليات فى إطار الخطط الاقليمية المعتمدة .

(ى) ادارة أمواله ومحفظة أوراقه المالية ، وتنظيم عمليات اصدار الاسهم فى المشروعات التى يشارك فيها البنك وكذلك السندات وتسويتها .

مادة ٣ : للبنك أن يعهد الى الجهاز المصرفى تحت اشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية المتعلقة بتحقيق أغراضه بما فى ذلك الاقتراض والاقرض والمساهمة واعداد خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة فى عمليات التمويل المتوسط وطويل الأجل وخدمة قروض التمويل .

مادة ٤ : تتكون موارد البنك الخاصة من :

(١) ما يخصص له من اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة .

(ب) الايرادات الناتجة عن مباشرة البنك لنشاطه .

(ج) حصيلة بيع الأسهم التى يملكها البنك فى المشروعات التى يشارك فيها .

(د) الوصايا والمنح المحلية والأجنبية التى يقبلها مجلس ادارة البنك .

(هـ) القروض التى يعقدها البنك .

(و) حصيلة السندات التى يطرحها البنك بالعملة المحلية والأجنبية .

مادة ٥ : يجب أن تودع أو تضمن حسابات البنك الموارد الاستثمارية التالية :

(أ) القروض المتاحة للمشروعات شاملة ما يتقرر تخصيصه بالموازنة العامة للدولة من الأوعية الادخارية ومن المؤسسات والهيئات التمويلية المختلفة وسندات التنمية والاحتياطيات الفنية المتولدة لدى هيئتي التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وبما لا يتعارض مع قوانين التأمين الاجتماعي السارية .

(ب) المبالغ المتاحة بالموازنة العامة للدولة وموازنات الهيئات العامة والهيئات الاقتصادية والحكم المحلي للاستثمارات العامة والمشاركة مع القطاع الخاص الوطني والأجنبي .

(ج) القروض والمنح المخصصة للاستثمار والمبرمة مع الدول والهيئات والمؤسسات الدولية العالمية والإقليمية .

(د) فائض التمويل الذاتي بوحدات القطاع العام بعد مراعاة أعبائها المتعلقة بتمويل مشروعاتها الاستثمارية المدرجة في الخطة والحد اللازم من المال العامل .

(هـ) فوائض الحصص النقدية وحصص الخدمات المركزية والمحلية للعاملين وفقا لما تقرره الخطة العامة للدولة في هذا المجال .

مادة ٦ : تلتزم الجهات المتولدة لديها الأموال المشار إليها في المادة السابقة بابقاء فائض أموالها المخصصة للاستثمار مودعة في البنك أو في حسابات البنك لدى الجهاز المصرفي ولا يجوز لتلك الجهات أن تستثمر هذا الفائض في أي وجه آخر من أوجه الاستثمار الا بعد موافقة مجلس ادارة البنك وذلك دون الاخلال بنصوص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ الخاص باستثمار رأس المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة ويحدد وزير التخطيط اجراءات ومواعيد الايداع في حسابات البنك . ويلتزم البنك بايداع الفوائد عند استحقاقها لحساب الجهات المودع فوائض أموالها بالبنك لمواجهة الاستثمار وينظم البنك استرداد قيمتها .

مادة ٧ : يكون للبنك موازنة مستقلة وحسابات ختامية سنوية ، وتبدأ السنة المالية ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها .

كما يكون للبنك حسابات خاصة به تودع فيها موارد المحلية أو الخارجية ، وتتخذ اجراءات ترحيل الفائض من موازنة البنك من سنة الى سنة أخرى .

مادة ٨ : ترحل فوائض البنك بما فى ذلك الفائض من الموارد الموجهة للاستثمارات والمودعة لدى البنك أو فى حساباته لدى الجهاز المصرفى من سنة الى سنة أخرى ضمانا لاستمرارية تدفق التمويل للمشروعات الاستثمارية فى حدود تكلفتها الكلية المقررة فى الخطة .

مادة ٩ : يتحمل البنك تكاليف وأعباء خدمة قروضه .

مادة ١٠ : للبنك فى سبيل تحقيق أغراضه اجراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق مشروعات الخطة ، وله أن يتعاقد مباشرة أو عن طريق الوزارات المعنية مع الأشخاص والشركات والمصارف والهيئات المحلية والأجنبية وذلك طبقا للقواعد التى تحددها السياسة العامة للدولة واللوائح الداخلية للبنك .

مادة ١١ : على جميع الجهات التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها البنك أن تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقا للخطة واحكام هذا القانون ، وفى حالات الاختلاف بين الجهات المختصة والبنك يجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن ملزما لجميع الجهات والبنك .

مادة ١٢ : يشكل مجلس ادارة البنك على الوجه التالى :

- وزير التخطيط ، رئيسا لمجلس الادارة .
- نائب رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب ويصدر بتعيينه وتحديد مرتبة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التخطيط .
- ممثل عن كل من وزارات التخطيط ، المالية ، الاقتصاد والتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى من درجة وكيل وزارة على الأقل ويختار كلا منهم الوزير المختص .
- عضو يمثل الجهاز المصرفى ، يحدده محافظ البنك المركزى .
- مستشار ادارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة .
- أربعة أعضاء على الأكثر من ذوى الخبرة بناء على ترشيح وزير التخطيط ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الوزراء .

ويتعين دعوة ممثلى الوزارات المعنية عند مناقشة موضوعات ترتبط بالقطاعات التى يشرفون عليها ، كما يجوز للمجلس أن يستعين بمن يراه من ذوى الخبرة لدى بحث مسائل معينة ، دون أن يكون لأى منهم صوت محدود فى المداولات .

ويحدد بدل حضور الجلسات بقرار من وزير التخطيط .

مادة ١٣ : مجلس ادارة البنك هو السلطة العليا المهيمنة على شئون البنك وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التى يسير عليها . وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازما لتحقيق الأهداف التى أنشئ من أجلها وفى اطار الخطة القومية وعلى الأخص ما يأتى :

(أ) الموافقة على عقد القروض واصدار السندات والصكوك وتحديد مواعيد وشروط وأوضاع استهلاكها أو استمرارها .

(ب) وضع نظام خاص بقبول الودائع من الغير بدون فوائد .

(ج) الموافقة على المساهمة فى المشروعات المختلفة وفى رؤوس أموال الهيئات الاقتصادية وفى شركات القطاع العام والمشارك والخاص أو تقديم القروض لها .

(د) اقتراح تكوين احتياطات ومخصصات لمواجهة اعباء غير عادية .

(هـ) تحديد أسعار الفائدة الدائنة والمدينة فى اطار السياسة العامة التى يضعها البنك المركزى .

(و) انشاء فروع أو مكاتب أو توكيلات .

(ز) اقتراح تعيين أعضاء مجالس ادارة الشركات المشتركة الذين يمثلون البنك فى هذه الشركات وفقا للقواعد التى يضعها مجلس ادارة البنك .

(ح) اصدار اللوائح المنظمة للشئون الاقتصادية والمالية والمحاسبية والادارية باتباع اساليب الادارة وفقا لما يجرى عليه العمل فى النشاط المصرفى دون التقيد بالنظم المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى الحكومة والقطاع العام .

(ط) اعتماد الهيكل التنظيمى للبنك ووضع اللائحة المتعلقة بنظم العاملين ومراتبهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم دون التقيد بقوانين العاملين فى الحكومة والقطاع العام وتصدر اللائحة بقرار من رئيس الجمهورية .

(ى) الموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية والحسابات الختامية للبنك .

(ك) النظر فى تقارير المتابعة الدورية لأعمال البنك ونشاطه .

(ل) النظر فى كل ما يرى رئيس مجلس إدارة البنك عرضه من مسائل ترتبط باختصاصاته ويجوز لمجلس الإدارة تشكيل لجان استشارية من الخبراء المتخصصة لدراسة موضوعات معينة كما يجوز للمجلس أن يعهد الى واحد من أعضائه أو أكثر بمهمة محددة .

مادة ١٤ : يجتمع مجلس الإدارة بناء على دعوة رئيسه مرة كل شهر على الأقل أو اذا طلب نصف أعضاء المجلس ذلك .

وتكون اجتماعات مجلس الإدارة صحيحة بحضور أغلبية الأعضاء ، وتصدر القرارات بأغلبية آراء الأعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس ويتعين أن ينعقد مجلس الإدارة برئاسة وزير التخطيط عند نظر مشروع الميزانية والحسابات الختامية للبنك .

مادة ١٥ : فى غير الحالات التى يرأس فيها وزير التخطيط جلسات مجلس الإدارة يرأس نائب الرئيس والعضو المنتدب جلسات المجلس ، وتبلغ قرارات المجلس فى جميع الأحوال خلال أسبوع من تاريخ صدورهما الى وزير التخطيط لاعتمادها ويعتبر عدم اعتراضه على القرارات خلال أسبوع من تاريخ وصولها اليه بمثابة موافقة عليها .

مادة ١٦ : يمثل نائب رئيس مجلس الإدارة البنك فى علاقاته بالغير وأمام القضاء ويكون مسئولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض البنك كما تكون له الاختصاصات التالية :

(١) تنفيذ قرارات مجلس الإدارة .

(ب) اقتراح اللوائح الداخلية للبنك وعرضها على مجلس الإدارة لقرارها .

مادة ١٧ : يقدم وزير التخطيط لمجلس الشعب ، تقريراً سنوياً عن أعمال البنك خلال السنة المنقضية مشفوعاً بالتقرير السنوى لمجلس الإدارة وذلك بعد إقراره من مجلس الوزراء تطبيقاً للمادة ١٨ من قانون الخطة رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ ، ويقدم التقرير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للدولة .

مادة ١٨ : تعفى عمليات البنك وأرباحه من جميع أنواع الضرائب والرسوم .

مادة ١٩ : يصرح للبنك باستيراد الآلات والأجهزة والعقود الحاسبة والالكترونية اللازمة لأغراضه ، وتعفى هذه الآلات وكذلك الأدوات والمهمات ووسائل النقل اللازمة لمزاولة نشاطه من كافة الضرائب والرسوم الجمركية وما يتبعها من الرسوم الاضافية بشرط عدم التصرف فيها محليا الا بعد سداد الرسوم المستحقة عليها والتعريف الجمركية المقررة طبقا لحالتها وقت التصرف فيها . وبعد استيفاء كافة الشروط الاستيرادية والنقدية .

مادة ٢٠ : يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات البنك سنويا عن طريق مراقبة حسابات تنشأ لهذا الغرض .

مادة ٢١ : يعهد بمراجعة حسابات البنك سنويا الى مراقبين للحسابات، يعينهما ويحدد اتعايبهما البنك المركزى .

وعلى البنك أن يضع تحت تصرف المراقبين ما يريانه ضروريا من الأوراق والدفاتر والبيانات للقيام بهذه المراجعة .

● التوازن العام للاقتصاد القومي :

تراعى الخطة القومية دائما أن تحدد علاقات المتغيرات الاقتصادية بشكل يحقق التوازن الاقتصادي وينتج الاستخدام الأمثل للموارد القومية المتمثلة في الناتج المادي الإجمالي والاستيراد من السلع والخدمات . ومن ثم فالخطة تسعى إلى تحقيق التوازن الداخلي للاقتصاد القومي ، وكذا تحسين موقف الاقتصاد في تعامله مع العالم الخارجي .

ويوضح الجدول التالي الصورة التوازنية للاقتصاد القومي في عام ١٩٨٠ :

جدول رقم ٣/٩
الصورة التوازنية لعام ١٩٨٠

معدل النمو	خطة ١٩٨٠	متوقع ١٩٧٩	
٢٠ر٧	١١٨٨٢	٩٨٤٦	النواتج المحلي الاجمالي بتكلفة العوامل
١٧ر٦	٢٢٦٣	١٩٢٥	الضرائب غير المباشرة
٢٠ر٢	١٤١٤٥	١١٧٧١	جملة النواتج المحلي
	٦٢٠	٧٧٩	صافي العوائد الخارجية
١٧ر٧	١٤٧٦٥	١٢٥٥٠	اجمالي الناتج القومي
الاستخدامات :			
١١ر٥	٨٠٦٦	٧٢٣٦	الاستهلاك العائلي
	١٢٧٠	١١٩٠	الاعانات
١٠ر٨	٩٣٣٦	٨٤٢٦	التكلفة الاجتماعية للاستهلاك العائلي
٢٩ر١	٢٦٥٩	٢٠٦٠	الاستهلاك الجماعي
١٤ر٤	١١٩٩٥	١٠٤٨٦	اجمالي الاستهلاك النهائي
	٣٠١٤	٢١٤٠	التكوين الرأسمالي الثابت قطاع عام
	٥٥٣	٣٨٠	التكوين الرأسمالي الثابت قطاع خاص
	٢٢٠	٢٠٠	التغير في المخزون
٣٩ر٢	٣٧٨٧	٢٧٢٠	اجمالي التكوين الرأسمالي
٣١ر٠	٣٩٥١	٣٠١٥	جملة الصادرات
	٩٤٨	٨٩٢	الصادرات الزراعية والصناعية
	١٤٣٤	٨٦٨	البترول ومنتجاته
	٤٣٩	٢٧٦	حصة الشريك
	١١٣٠	٩٧٩	صادرات خدمية
٢٥ر٦	٥٥٨٨	٤٤٥٠	جملة الواردات (-)
	١٣٣١	١٢٥٠	الواردات الاستهلاكية
	٢١٧٧	١٧٥٠	الواردات الوسيطة
	١٧٩٠	١١٩٠	الواردات الرأسمالية
	٢٩٠	٢٦٠	الواردات الخدمية
	٦٢٠	٧٧٩	صافي العوائد الخارجية (+)
١٧ر٧	١٤٧٦	١٢٥٥٠	استخدامات الناتج القومي الاجمالي

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

تعتبر وظيفة الرقابة وتقييم الأداء من أهم وظائف الإدارة العامة بمستوياتها المختلفة ومجالات نشاطها المتعددة . إذ أن كل الجهد المبذول في التخطيط والاعداد ، والموارد التي توجه للتنفيذ في مشروعات الانتاج والخدمات تكون كلها بغير طائل ولا غائد اذا لم تتم عملية منتظمة ومستمرة لمتابعها والتأكد من سلامة التنفيذ وتوافقه مع متطلبات الأداء السليم .

من أجل ذلك كان لوظيفة الرقابة وتقييم الأداء في تاريخ الإدارة العامة شأن كبير ، ويمكن القول أن جانباً أساسياً من أنشطة الحكومة المركزية والأجهزة التابعة لها ينصرف الى عمليات الرقابة والتقييم .

ويهمنا في هذا الصدد أن نستعرض الأمور الآتية :

- المفهوم العلمي للرقابة .
- المفهوم العلمي لتقييم الأداء .
- أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء في الإدارة العامة المصرية .

المفهوم العلمي للرقابة :

نقصد بالرقابة Control تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسئولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعية ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها إن أمكن .

يتبين من ذلك أن مفهوم الإدارة العلمية عن الرقابة هو ما يطلق عليه بالرقابة المانعة Preventive Control والتي يمكن توضيح عناصرها وأبعادها في الآتي :

- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها باعتبارها المعدل أو المتوسط الذي يجب أن يصل اليه الأداء سواء من حيث كمية الناتج أو مستوى جودته وفعاليتها أو من حيث وقت انجازه أو تكلفته .

- تحديد مدى السماح الممكن قبوله عن الهدف المحدد **Tolerance** باعتباره انحرافا طبيعيا ومتوقعا ولا يمثل وضعا شاذًا ينبغي القلق من أجله والعمل على ملافاته .
 - تجميع بيانات متكررة ومتدفقة عن التنفيذ الفعلي للعمل أو النشاط موضوع الرقابة ، وتحليل هذه البيانات لاستنتاج مؤشرات متجددة في فترات زمنية متعاقبة ومقارنتها بالمستويات المستهدفة والمقبولة .
 - الكشف عن انحرافات التنفيذ الفعلي عن المستهدف (أو الكشف عن الميل أو الاتجاه للانحراف قبل حدوثه فعلا) وأجراء الدراسات للبحث عن الأسباب والعوامل المسببة لهذه الانحرافات .
 - اتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح اتجاهات التنفيذ وإعادةتها الى المخطط السليم المتوافق مع التخطيط المعتمد ، أو منع الانحرافات المتوقعة وضمان تدفق التنفيذ بكفاءة .
- وبذلك يمكن التعبير عن هدف الرقابة في أنه الرغبة أن تتطابق النتائج المحققة من النشاط بقدر الامكان مع الاهداف المحددة . لذلك تنطوي عملية الأداء على عناصر ثلاثة هي معايير الأداء ، قياس الأداء الفعلي ، وتصحيح الانحرافات .
- وتتم عملية الرقابة على فترات زمنية متعاقبة ، ومن المفهوم أن تحديد مدة الدورة الرقابية سيختلف بحسب طبيعة النشاط الذي تتم مراقبته .
- وتعد تقارير الرقابة وفقا لدرجات مختلفة من التفصيل أو الاجمال بحسب المستوى الإداري الذي ترفع اليه . ويصفة عامة ، فإن المستوى الإداري الأعلى في وحدات الإدارة العامة سوف يهتم بالمؤشرات العامة التي تنتجها تقارير الرقابة دون الدخول في التفاصيل . بينما تهتم المستويات الإدارية الأدنى بتفاصيل الأداء والمعلومات الكاملة عن أشكال الانحراف عن الاهداف ومسبباتها .
- المفهوم العلمي لتقييم الأداء :**

يقصد بتقييم الأداء استخدام المنطق واساليب التقييم الموضوعية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة . وهدف التقييم هو التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج تزيد عن التكلفة المستغرقة في الوصول الى هذا الانجاز . من هذا المفهوم نتبين أن عملية التقييم هي في الأساس تحليل للنفقة والعائد **Cost-Benefit Analysis** . وناتج عملية تقييم الأداء هو بمثابة تحديد كفاءة الإدارة العامة وفعاليتها . فالإدارة العامة تكون على مستوى عال من الكفاءة والفعالية حين تكون قيمة ما تنجزه من أعمال أكثر بكثير من التكاليف والموارد المختلفة التي استخدمت للوصول الى هذه الانجازات .

وليس القصد بالتقييم هو فقط تركيز على الجانب الاقتصادي للإنجاز ، بل فى أغلب الأحيان يتضمن التقييم عناصر سياسية واجتماعية مختلفة تسهم فى تحديد القيمة الحقيقية للإنجاز . فقد تبدو إحدى شركات القطاع العام مثلاً خاسرة مالياً وتعتبر بذلك قليلة الكفاءة من وجهة النظر الاقتصادية ، ولكن حين ادخال العوامل السياسية والاجتماعية فى الاعتبار قد تتغير الصورة وتبدو الشركة عالية الكفاءة لنجاحها فى تقديم سلع أو خدمات مطلوبة سياسياً أو اجتماعياً .

ويحتل مفهوم تقييم الأداء أهمية خاصة فى حالة شركات القطاع العام حيث يكون للاعتبارات الاقتصادية دور خاص .

وبرغم الأهمية القصوى لموضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع وإيجاد مقاييس لقياس أوجه النشاط المختلفة إلا أن المحاولات الهادفة الى تحقيق هذه الغاية كانت قليلة وضعيفة الأثر . وقد سادت بعض أنواع المفاهيم الخاطئة والقواعد غير العلمية للتقييم كالاهتمام بحجم الإيرادات مثلاً أو اتخاذ بعض المعايير المبنية على الحكم الشخصى أساساً للتقييم مثل أسماء المديرين وتاريخهم .

المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء :

أن تعدد مظاهر النشاط لأى مشروع وتباين واختلاف المشاكل التى تتعرض لها الإدارة ، يجعل المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع هو اتخاذ قرار حاسم بالنسبة للسؤال من أين نبدأ عملية التقييم ؟ ما هى نواحي الأداء التى توضع تحت الملاحظة والتحليل ؟ كيف نختار المعايير أو المقاييس الموضوعية لتقييم الأداء ؟

ولاشك أن الوصول الى طريقة محددة ودقيقة لتقييم الأداء فى المشروع ينبغى أن تمر بمراحل متعددة من الدراسة والتجريب حتى نصل الى طريقة للتقييم تتميز بالصفات الآتية :

— يجب أن تكون طريقة التقييم مرنة بمعنى قابليتها للتطبيق على أنواع مختلفة من المشروعات فى الأنواع المتباينة من الأنشطة .

— يجب أن تكون الطريقة شاملة بمعنى أنها توفر صورة واضحة عن موقف المشروع موضوع التقييم .

— يجب أن تعكس الطريقة النواحي الكيفية فى الأداء الى جانب النواحي الكمية .

— يجب أن تعكس خطة أو طريقة التقييم الترابط والتداخل بين الوظائف الإدارية المختلفة .

وقد أدخلت فكرة تقييم الأداء على مستوى المشروع فى أواخر عام ١٩٦٢ بالنسبة لشركات القطاع العام حيث بادرت بعض المؤسسات العامة النوعية الى تقرير أنواع من

تقييم النشاط داخل شركاتها مثال ذلك المؤسسة الكيماوية . وكان التقرير الذى اتبعته شركاتها ينقسم الى جزأين أساسيين - أولهما : التقرير الاقتصادى ويتضمن بيانات عامة عن الشركة ، الانتاج ، العمالة ، التسويق ، الاستثمار ، القيمة المضافة وعوائد الملكية ، والصعوبات التى تعترض الوحدة ومقترحات حلها . أما الجزء الثانى من التقرير فكان يحتوى على التحليل المالى ويتضمن بيانات عن أوجه الاستثمار ، مصادر التمويل المستخلصة من التحليل المالى للميزانية ، الحسابات الختامية ، وتقارير مراقب الحسابات ومجلس الادارة والجهاز المركزى للمحاسبات .

وفى عام ٦٤/٦٥ أقرت وزارة الصناعة الثقيلة نموذج تقرير سنوى موحد لتقييم مستوى الأداء فى شركات المؤسسات التابعة للوزارة . وذلك النموذج يتشابه كثيرا مع نموذج المؤسسة الكيماوية المشار اليه .

ثم بدأ الجهاز المركزى للمحاسبات فى عام ٦٥/٦٦ يعد نماذج التقرير السنوى الموحد لتقييم الأداء فى الشركات الصناعية . وهذا التقرير مبوب على الشكل التالى :

أولا - البيانات العامة عن الشركة .

ثانيا - التحليل العام للنتائج .

(١) مدى تحقيق الشركة للأهداف السنوية .

(ب) المؤشرات العامة لنتائج الأعمال .

(ج) المؤشرات المساعدة .

ثالثا - تقرير المؤسسة عن نتائج أعمال الشركة .

رابعا - التحليل التفصيلى .

ويلاحظ على تلك المحاولات جميعا أنها تركز على الناحية المالية والمحاسبية من نشاط المشروع . وبرغم أهمية التحليل المالى إلا أنه ليس كافيا للتدليل على مدى نجاح الادارة فى تحقيق الأهداف المنوطة بها . ويقودنا هذا الى محاولة وضع تعريف لمفهوم تقييم الأداء . ان تقييم الأداء ينطوى على فكرة مقارنة النتائج الفعلية بأهداف معينة سبق الاتفاق عليها ومحاولة التعرف على نواحي القوة أو الضعف فى المشروع من خلال تفسير الفروق الملحوظة بين الناتج الفعلى والهدف المخطط ، اذ تكشف تلك الفروق عن نواحي القوة فى المشروع لتشجيعها وتدعيمها أو نواحي الضعف ونقط الاختناق فى المشروع ومن ثم العمل على تحسينها والتغلب عليها .

ان طبيعة عملية التقييم ترتبط بالنواحي المختلفة من نشاط المشروع وتتطلب أنواعا مختلفة من التحليل بالإضافة الى التحليل المالى للكشف عن كل مصادر الضعف أو القوة فى المشروع والتي لا تفصح عنها النسب المالية وحدها . فكفاية الأفراد وتحفزهم للعمل أو درجة تناسب مؤهلات العاملين مع أنواع العمل المنوطة بهم لا تكشف عنها البيانات والنسب المالية العادية .

نقد الاساليب الشائعة لتقييم الاداء فى الوحدات الاقتصادية :

يشيع استخدام كثير من الاساليب فى محاولة تقييم الاداء الاقتصادى للمشروعات وتنبع أغلب تلك الاساليب من خلفية مالية أو محاسبية . ومن أبرز الاساليب المستخدمة ما يلى :

● **قياس القدرة الربحية للمشروع : Earning Power** وهو أسلوب يستهدف الحكم على مدى كفاءة الادارة فى استخدام رأس المال المتاح لها . وتحسب القوة الربحية بقسمة الايرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال .

● **قياس القدرة على النمو : Growth Power** وذلك بتحليل معدل التغير فى رأس المال ومدى التطور الذى اصابه خلال مدة التقييم . ويحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة الدفترية لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية فى ميزانية فترة جديدة .

ولكن من الواضح أن بمقاييس الربحية هذه لا تصلح أساسا صحيحا لتقييم الاداء بالمعنى الذى ذهبنا اليه فى بحثنا الحالى للأسباب الآتية :

● انها تعطى تقييما عاما واجماليا يتسم بالغموض حيث لا يرشد الى مصدر ارتفاع الربحية فى المشروع . بمعنى انه مقياس غامض لا يوضح نقاط الضعف أو القوة فى المشروع .

● ان مقاييس الربحية انما تصف صورة مالية معينة للمشروع وتترك للتقدير الشخصى الحكم على مدى تميزها أو ضعفها .

● ان تقييم الاداء بقياس الربحية انما يعكس قيما تاريخية ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر فى ترشيد اتخاذ القرارات والرقابة من أجل توجيه مسارات الأنشطة الجارية بما يحقق أهداف المشروع .

والى جانب نسب الربحية ، تستخدم أيضا مجموعة من النسب المالية الأخرى منها نسب استخدام الأصول ونسب الحالة المالية . وتلك النسب قد تكون بسيطة أى مستخرجة من بيانات قائمة مالية واحدة ، وقد تكون مركبة وهى التى تستخرج من بيانات قوائم مالية متعددة أى أن أحد طرفى النسبة يأتى من الميزانية العمومية مثلا ، فى حين يأتى الطرق الأخرى من الحسابات الختامية .

ويعاب على استخدام النسب المالية ما يلى :

● اظهار المركز المالى للمشروع على غير حقيقته من خلال اتخاذ بعض الاجراءات مثل تحسين نسبة التداول عن طريق بيع بعض الاصول الثابتة واستخدام الحصيلة فى تخفيض الخصوم المتداولة . أو زيادة قيمة الاصول المتداولة بحصيلة بيع بعض الاصول الثابتة .

● إتاحة الفرصة للتلاعب حيث يمكن اتخاذ بعض الإجراءات التي تعمل على إظهار صورة غير حقيقية للمركز المالي للمشروع مثل اقتراض مبلغ قبل اقفال الحسابات الختامية والاحتفاظ به في شكل نقدية إذ يؤدي هذا إلى تحسين نسبة التداول على غير أساس .

● اقتصار هذه النسب على تقييم جانب معين من أوجه نشاط المشروع وعدم قدرتها على إظهار آثار عناصر المشروع الانسانية وأوجه النشاط الانتاجي والاداري المختلفة بشكل مباشر وسريع .

● ان النسب المالية لا تستطيع أن تبين آثار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عمل المشروع ، كما أنها لا تستطيع التمييز بين مصادر الكفاءة والفعالية الذاتية بالمشروع ، وبين مسببات النجاح أو الفشل الخارجية التي لا سلطان للإدارة عليها .

● ان النسب المالية بشكل عام لا تقيس الأداء الفعلي لعناصر محددة بعينها في المشروع ، وإنما هي تعكس الآثار المجتمعة والمتراكمة لأنشطة المشروع جميعا خلال فترة زمنية . ومن ثم يصعب جدا الاستناد إلى نتائج هذا التقييم كأساس في اتخاذ القرارات أو رسم السياسات وتعديل مسارات الأنشطة الجارية . مثال ذلك إذا نظرنا إلى إحدى تلك النسب وهي نسبة التكاليف الإدارية والتمويلية فإن تغيير

المبيعات

هذه النسبة ارتفاعا أو انخفاضاً قد يكون ناتجا عن تغييرات في البسط أو المقام أو كليهما ، ولكن بدون تحليل أوفى وأدق لا يمكن للنسبة في ذاتها أن تكون مؤشرا صادقا للتحسن أو التدهور في الأداء .

● وأخيرا فإن المفاهيم المستخدمة في تكوين تلك النسب متبانية وغير موحدة ، الأمر الذي ينتج عنه تضارب في التفسيرات والاحكام التي يمكن التوصل إليها من استقرائها . مثال ذلك اختلاف مفاهيم الربح أو مفاهيم التكاليف الإدارية أو نفقات التسويق إلى آخر تلك المفاهيم المحاسبية والاقتصادية .

وبصفة عامة ، فإن أساليب التقييم باستخدام النسب المحاسبية أو المالية لا تمثل في رأينا أداة كافية لتحقيق الهدف الصحيح لعملية التقييم بمعناها الإدارية باعتبارها حلقة في وظيفة الرقابة الشاملة والنظر إليها على أنها عملية اتخاذ قرارات بذاتها .

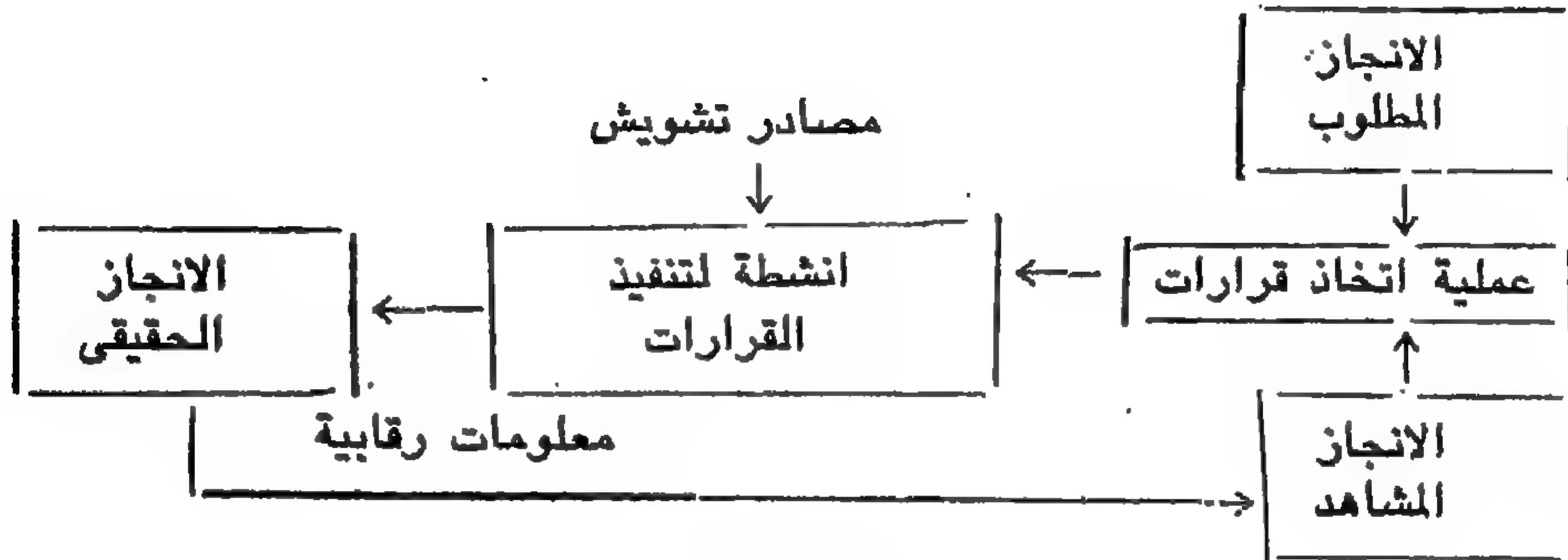
المفهوم الإداري لعملية تقييم الاداء :

من المفيد أن نعطي تعريفا محددا لما نعنيه بتعبير « تقييم الاداء » حيث أن مثل هذا التحديد سوف يساهم في توضيح الفلسفة الأساسية التي تقوم عليها دراستنا . اننا نعتبر « تقييم الاداء » عملية جزئية في نطاق نشاط إداري أوسع وأشمل هو الرقابة

الشاملة • فإذا كانت الرقابة الادارية هي « تلك العملية التي تستهدف التحقق من أن ما كان يجب انجازه قد انجز بالفعل ، وتبين متى يحدث الانحراف عن هذا المستهدف (١) فإن « تقييم الأداء اذن هو أداة من أدوات الرقابة الادارية الشاملة » •

وحيث تكون الرقابة الادارية شاملة لكل جوانب وأبعاد التنظيم ، فإن تقييم الأداء بالتالى يجب أن يكون شاملا لكل عمليات ونشاطات المشروع ومنجزاته •

وفى اطار هذا التصور فإن تقييم الأداء يمثل حلقة أساسية فى عملية الادارة المتكاملة باعتباره عنصرا كامنا فى الرقابة الادارية • ويصور الشكل رقم ١/١٠ هذه العلاقة (٢) :



شكل رقم ١/١٠

ومن الشكل السابق يمكن استنتاج معلومات هامة عن تقييم الأداء :

- ان العمل الادارى فى المنظمات المختلفة يتطور فى الأساس على شكل قرارات تجسد الأهداف المرغوبة أو الانجازات المطلوب تحقيقها •
- وتمارس المنظمات أشكالاً متنوعة من الأنشطة تعمل على تنفيذ القرارات وتحويلها الى انجازات فعلية أو حقيقية •

(١) يعرف « بونيني » الرقابة الادارية بأنها :

«..... the Process of ensuring that what ought to be done is done and of detecting when it is not done». Bonini, C., Jaedicke, R., and Wagner, H. (eds.), Management Controls. New Directions in Basic Research. N.Y. McGraw-Hill Book Co., 1964, P. IX.

Bedford, N., Managerial Control, in McGuire, J.W., (ed.) (٢) Contemporary Management : Issues and view points. Engleweed Cliffs. N.Y., Prentice-Hall, Inc., 1974, P. 513.

● ولكن هذه الأنشطة تخضع عادة لعمليات تشويش وتحريف صادرة عن مصادر مختلفة بعضها داخل التنظيم وبعضها خارجه ، ولكنها جميعا تعمل على تصوير الانجازات في غير صورتها الحقيقية في بعض الاحيان .

● لذلك تصبح المعلومات الرقابية عن تلك الانجازات ضرورة هامة يحتاجها متخذ القرارات ليقوم النجاح أو الفشل الذي تحقق ، ويعتمد على هذا التقييم في إعادة اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسار الأنشطة لتأمين الوصول الى الانجازات المطلوبة .

وعلى ذلك يبين لنا أن الرقابة هي عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكي تصل الى هدف محدد ، وأن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية لكي يتم اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسارات الأنشطة في حالة انحرافها ، أو لتأكيد مساراتها الفعلية اذا كانت تتجه فعلا الى الانجازات المرغوبة . أي أن العملية الرقابية الشاملة – بما فيها تقييم الأداء – تختص أساسا بوظيفتين : الأولى هي محاولة دفع الأنشطة في الاتجاهات المحققة للأهداف ومنعها من الانحراف ، والوظيفة الثانية هي تصحيح مسار الأنشطة . ونحن نميل الى تخصيص هذه الوظيفة الرقابية الثانية الى تقييم الأداء .

الخلاصة إذن أن تقييم الاداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات رقابية لإعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع بما يحقق أهدافا محددة من قبل .

المضمون الحقيقي لعملية تقييم الاداء :

إن الاستنتاج الرئيسي من تصديقنا للمفهوم الإداري لتقييم الاداء هو ضرورة أن تكون عملية التقييم حركية ومستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة في توافق زمني مناسب يسمح للإدارة باكتشاف احتمال انحراف الاداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم اتخاذ قرارات لتصحيح مساراته وتأمين الوصول الى الأهداف المرغوبة ، فالصفة الأولى إذن لنظام تقييم الاداء الإداري هي أن يكون حركيا Dynamic يتابع الاحداث ويلاحقها من ناحية ، كما يستبق التغييرات المستقبلية ويتنبأ بها الأمر الذي يضع الإدارة دائما في موقف المعرفة الكاملة نسبيا بكل ما تم وما يجري تنفيذه ، وما يحتمل أنجزه .

من هذا الوصف لنظام تقييم الاداء يتضح لنا أن « المعلومات » هي الأساس في التقييم . وأن جوهره هو تدفق المعلومات وتبادلها وفقا لترتيب وتحديد يتفقان مع خطط النشاط ومجالاته من ناحية ، ومع اهتمامات ومسئوليات متخذي القرارات من ناحية ثانية .

فالمعلومات إذن هي وسيلة الرقابة حيث تأتي الى متخذي القرارات قياسات للانجازات المحققة فعلا ، ومن ثم توضح لهم أشكال التعديلات اللازمة . وحين تتخذ قرارات التصحيح تعود في شكل معلومات الى المنفذين لتعمل على حقهم على تعديل أنماط سلوكهم وتغيير معدلا الاداء حتى تتوافق مع الأهداف المطلوبة .

من ذلك نستطيع الكشف عن الشروط الرئيسية الواجب توفرها لقيام نظام تقييم للآداء وفقا للمفهوم الإداري :

● لابد من انتاج قدر كاف من المعلومات التي تكشف عن الآداء الجارى فى نشاط معين أو عملية بذاتها . ولتحقيق هذا الشرط ينبغى وجود جهاز لتتبع الآداء وتسجيل الانجازات المحققة .

● يجب أن يكون هناك معدلات محددة مسبقا لمستوى الآداء المرغوب فى كل مجال أو نشاط .

● يجب أن يتضمن النظام وسيلة للمقارنة بين الآداء الفعلى وبين المعدل المستهدف بحيث يمكن انتاج معلومات تكشف عن الانحرافات .

● لابد من توفر وسيلة (أو وسائل) لنقل المعلومات الناتجة وتداولها بين مراكز اتخاذ القرارات المعنية بسرعة ودقة تتناسب فى كل حالة مع نوع الانحراف ومداه وقيمة التصحيح الناتجة عن استمراره أو تكلفة تصحيحه .

● أن يكون من الممكن اتخاذ قرارات تصحيحية لسد الفجوة أو الثغرة بين الآداء الفعلى وبين المعدل المستهدف .

وفى ضوء التحليل السابق نصل الى حقيقة أساسية هى أن السرعة فى احداث التعديل، هى لب مشكلة تقييم الآداء إذ أن التخلف فى تعديل أو تصحيح الانحرافات يترتب عليه بالضرورة اتساع مدى الانحراف ، وبالتالي فقدان قرارات التصحيح لفاعليتها .

نلاحظ إذن أن مفهومنا عن تقييم الآداء فى إطار عملية الرقابة الشاملة يقترب الى حد بعيد من مفاهيم نظرية الاتصالات والمعلومات .

نظم المعلومات الإدارية وتقييم الآداء :

تعتبر المنظمات على اختلاف أنواعها وتباين مجالات نشاطها أجهزة لانتاج واستخدام المعلومات بالدرجة الأولى . فكل جزء من أجزاء المنظمة يعتبر مصدرا لأنواع معينة من المعلومات ، كما انه يستقبل معلومات أخرى صادرة عن أجزاء المنظمة الأخرى . ويتوقف نجاح المنظمة وكفاءتها الى حد بعيد على درجة توفر المعلومات السليمة وسهولة تدفقها وانسيابها بين اجزائها ، وفى هذا يقول وينر (١) « أن ما يجمع التنظيم ويحقق تماسكه هو امتلاكه لوسائل الحصول على المعلومات واستخدامها والاحتفاظ بها ثم تداولها » .

Wiener, N., Cybernetics. N.Y. : Wiley and Sons, Inc., 1948, P. 187.

ومن الواضح ان المشروعات المختلفة تشترك جميعا فى خاصية امتلاك المعلومات من ناحية وخاصية الاحتياج الى استخدامها من ناحية أخرى ، ولكن المنظمات تتباين فيما بينها من حيث كفاءة تنظيم استخدام وتداول وحفظ المعلومات وتجديدها .

ولقد تطور فى السنوات الأخيرة مفهوم « نظام المعلومات الادارية » أو ما يطلق عليه MIS باعتباره أسلوبا لتجميع وتنسيق البيانات وتنظيم تداولها بين مراكز اتخاذ القرارات فى المشروع بحسب احتياجاتها وفى الأوقات المناسبة لأنواع المشكلات التى تقع فى دائرة اختصاصها .

ان نظام المعلومات الادارية يحقق للمشروع المزايا الآتية :

- تجميع البيانات التى تحتاجها عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات عموما من مصادرها المختلفة داخل التنظيم وخارجه .
- تصنيف وترتيب البيانات المتجمعة وإزالة ما بها من تعارض أو اختلاف وكذلك تصفيتها مما بها من تكرار وازدواج .
- تحليل البيانات واستنتاج الدلالات والمؤشرات التى تصلح أساسا لاتخاذ القرارات .
- توزيع المعلومات الى مراكز اتخاذ القرارات بحسب احتياج كل منها .
- الاحتفاظ بالمعلومات وتجديدها باستمرار .

ويشمل نظام المعلومات الادارية مجموعة من النظم الفرعية تغطى كل جوانب

المشروع . وفى مشروع عاوى نجد مجموعة النظم الفرعية الآتية :

- نظام المعلومات المالية .
- نظام المعلومات التسويقية .
- نظام المعلومات الانتاجية .
- نظام معلومات العمليات المساعدة (شراء - تخزين - صيانة) .
- نظام معلومات الأفراد .
- نظام معلومات البحوث والتطوير .

ونقطة التركيز التي نريد إبرازها هنا أن نظام المعلومات الادارية المتطور يمكن أن يحقق في ذات الوقت أهداف نظام تقييم الأداء وذلك اذا حددت الادارة احتياجاتها من المعلومات اللازمة للتقييم وتم تصميم نظام المعلومات بحيث يحتوى تلك المعلومات كذلك فإن القرارات التصحيحية التي تتخذها الادارة بناء على عملية التقييم سوف تنتقل الى المنفذين عبر نظام المعلومات بما يضمن السرعة فى سد ثغرات الأداء وعلاج الانحرافات فيه .

وبصفة عامة ، فإن نظام المعلومات الادارية يمكنه أن يحقق أهداف تقييم الأداء اذا احتوى على المعلومات الآتية :

- معلومات عن السوق ، وتشمل : معدل تقدم المبيعات ، توزيع المبيعات حسب الاصناف والمناطق والعملاء ، تكلفة المبيعات وغير ذلك من بيانات تستخدم فى مقارنة الأداء التسويقي للمشروع بالنسبة للمبيعات التقديرية .
- معلومات عن الانتاج ، وتشمل : كمية الانتاج ، كمية العمل المباشر ، المواد ، الاجور ، النفقات غير المباشرة ، والمخزون . كذلك فإن المعلومات عن مستويات الجودة ووقت الانتاج تعتبر ضرورية لاغراض التقييم .
- معلومات عن الافراد ، وتشمل اعداد الافراد وتوزيعهم على مختلف أوجه النشاط بالمشروع ، وقياس لكفاءتهم فى الأداء . كذلك فإن المعلومات عن التدريب ، الاجازات ، الغياب ، الحوادث ، المنازعات ودورات العمل تعتبر من اساسيات تقييم الأداء فى هذا المجال .
- معلومات عن التمويل ، وتشمل : بيانات عن الربحية ، الايرادات ، النفقات والتدفقات النقدية وتنسب جميعا الى تقديرات الموزانات التخطيطية المختلفة .
- معلومات عن البرامج والخطط والأهداف والبحوث ومدى التقدم فيها .

خصائص نظام تقييم الأداء الفعال :

فى ضوء تحليلنا السابق لمفهوم تقييم الأداء فى العلوم الادارية ، ومدى ارتباطه بنظم المعلومات ، واخذا فى الاعتبار أوجه القصور فى الاساليب الشائعة لتقييم الأداء باستخدام النسب المالية وغيرها ، يمكن ان نصل الى تحديد الخصائص الآتية لنظام تقييم الأداء الفعال :

● الشمول : Comprehensiveness

فنظام التقييم يجب أن يشمل كل أوجه النشاط بالمشروع سواء الأنشطة الادارية أو الانتاجية المباشرة وغير المباشرة . كذلك يجب أن يغطى النظام كل أجزاء التنظيم بمستوياته لا أن يقتصر على بعضها فقط .

● الوضوح : Clarity

اذ يجب أن يحتوى النظام على معايير واضحة تمثل مستويات الاداء المستهدف ، وكذلك يجب أن تكون عناصر التقييم ومجالاته وطرق القياس واضحة للمسؤولين عن التقييم والمتأثرين به .

● السرعة : Speed

أن قدرة تقييم الاداء على ملاحقة الانجازات الجارية وتحديد مدى اتفاتها مع المستويات المستهدفة هي المقياس الحقيقى لفعاليتها . فكلما كانت الفترة الزمنية بين الاداء الفعلى وبين التقييم قصيرة نسبيا ، كلما كان من المستطاع تعديل الأوضاع وتصحيحها . وعلى العكس ، اذا طالت الفترة الزمنية فقدت عملية التقييم الغرض منها وتحولت الى مجرد دراسة للتاريخ لا تسهم كثيرا فى التأثير على الحاضر أو المستقبل .

● التكامل مع العملية الادارية : Integration

أن فعالية نظام التقييم تتوقف الى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات . وتقوم فكرة التكامل بين التخطيط والتقييم على أساس أن كل مستوى من الخطط يوفر الأهداف التى تمثل معايير التقييم بالنسبة للعمليات على المستوى الأدنى مباشرة . كما أن التكامل مع اتخاذ القرارات معناه أن تتوفر المعلومات اللازمة للمدير قبل اتخاذ القرار وليس بعده .

اهم أجهزة الرقابة وتقييم الاداء على الادارة العامة فى مصر :

يعتبر الجهاز المركزى للمحاسبات أهم الأجهزة الرقابية على أعمال الادارة العامة فى مصر ، وهو المسئول عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا المسئول عن تقييم أداء وحدات القطاع العام حسب المؤشرات التى نص عليها النظام المحاسبى الموحد . وقد صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات وينص على ما يلى :

قانون الجهاز المركزى للمحاسبات

الفصل الاول

فى اهداف الجهاز واختصاصاته

مادة ١ : يكون الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة وتتبع رئيس الجمهورية ويهدف أساسا الى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى مجال الخدمات والأعمال وذلك على الوجه المبين فى القانون .

ويتألف هذا الجهاز من إدارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وتتكون هذه الإدارات المركزية من عدد من الإدارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز .

مادة ٢ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

- (أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة .
- (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والممتلكات التابعة لها .
- (ج) أية جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها

مادة ٣ : يباشر الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية الاختصاصات التالية :

- (أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الإيرادات والمصروفات . عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقا للوائح الحسابية والمالية المقررة وللقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال .

- (ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

(ج) القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار اليها بالمادة الثانية فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

(د) مراجعة جميع حسابات التسوية من امانات وعهد وحسابات تجارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن ارقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة فى حالة الاقتراض وكذا سداد الدولة فى حالة الاقتراض .

(و) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

(ز) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وانظمة العمل التى أدت الى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

(ح) مراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة (قطاعى الخدمات والاعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

(ط) مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات المشار اليها فى هذا القانون وابداء الملاحظات بشأنها الى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوما على الاقل ويجب على مجلس ادارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

مادة ٤ : يباشر الجهاز فى مجال الرقابة على الأعمال العامة وتقييم نتائجها الاختصاصات التالية :

(أ) مراجعة السجلات المقرن امساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الاهداف منها .

(ب) مراجعة حسابات تكاليف الاعطال على ما كان مقدرا لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات وكذلك معدلات اداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التى قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها .

مادة ٥ : يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد اليه بمراجعته أو فحصه من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس التنفيذي ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته الى الجهة طالبة الفحص .

مادة ٦ : يقوم الجهاز بفحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

الفصل الثانى

فى مباشرة الاختصاصات

مادة ٧ : يقوم الجهاز فى سبيل مباشرة اختصاصاته ومسئوليته المبينة فى هذا القانون بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها فى الجهات التى تتواجد بها أو فى مقر الجهاز .

وله الحق فى أن يفحص عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الاكمل .

مادة ٨ : يكون للجهاز حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها أو من يقوم مقامهم فى الوزارات والمصالح والادارات العامة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها وله حق مراسلتهم والتفتيش المفاجئ على اعمالهم .

مادة ٩ : وفى سبيل التثبت من أن المصروفات صرفت على الاغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها وأن الاعمال قد تم تنفيذها بتلك المصروفات يكون للجهاز الحق فى المعاينة والتفتيش على تلك الاعمال وتقييم نتائجها ومدى تحقيقها للأهداف التى تقرر تنفيذها من أجلها .

مادة ١٠ : يتولى الجهاز اعداد تقارير دورية ربع سنوية على الأقل وتقارير سنوية عن نتائج أعماله ومسئوليته ورفعها الى رئيس الجمهورية فى خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير منها .

كما يعد الجهاز ملاحظاته عن مراجعة الحسابات المشار اليها والسجلات المقررة ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعدلاته ويبلغها دوريا الى الوزراء ومجالس ادارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها كل فيما يخصه .

مادة ١١ : يتلقى الجهاز ردود الجهات المختصة على ملاحظاته فى خلال شهر من تاريخ ابلاغها لها .

مادة ١٢ : ويعتبر من المخالفات المالية ما يأتى :

(أ) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير فى الرد عليها بغير عذر مقبول - ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

(ب) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الادارية المختصة فى شأن المخالفة التى يبلغها بها الجهاز .

(ج) عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات ونتائج الاعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون .

الفصل الثالث

فى تشكيل الجهاز ونظام العاملين به

مادة ١٣ : يشكل الجهاز من رئيس ونائب له وعدد كاف من الوكلاء والاعضاء الفنيين .

مادة ١٤ : يعين رئيس الجهاز ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية .

مادة ١٥ : لا يجوز أن يقوم رئيس الجهاز بأى عمل آخر له مرتب أو مكلفاة من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ، كما لا يجوز له أن يزاول مهنة حرة أو يباشر عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يشتري شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه .

مادة ١٦ : يتولى رئيس الجهاز الاشراف الفنى والادارى على اعمال الجهاز والعاملين به واصدار القرارات اللازمة لتنظيم وادارة اعماله ، ويعاونه فى ذلك نائب الرئيس .

مادة ١٧ : مع عدم الاخلال بحكم المادة ٢٦ فقرة ثالثة يكون لرئيس الجهاز سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة الى العاملين بالجهاز .

مادة ١٨ : يجوز لرئيس الجهاز أن يفوض نائب الرئيس في مباشرة بعض اختصاصاته كما يجوز له تفويض الوكلاء في ذلك .

مادة ١٩ : تنشأ بالجهاز لجنة للنظر في شئون اعضائه الفنيين تشكل من نائب رئيس الجهاز أو أحد الوكلاء رئيساً وعضوية أربعة اعضاء بحسب ترتيبهم في الاقدمية وفي حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه يحل محله من يليه في الاقدمية وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة .

مادة ٢٠ : تختص اللجنة المشار اليها في المادة السابقة بالنظر في جميع الشئون الخاصة بأعضاء الجهاز الفنيين وتكون لها الاختصاصات المخولة للجنة شئون الافراد طبقاً للقوانين واللوائح .

مادة ٢١ : تنظم اللائحة الداخلية الاحكام الخاصة بتأديب الاعضاء الفنيين بالجهاز والتحقيق معهم .

مادة ٢٢ : العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الاعضاء الفنيين هي :
الانذار - اللوم - العزل .

مادة ٢٣ : يختص بتأديب أعضاء الجهاز الفنيين محكمة تأديبية تشكل من :

■ نائب رئيس مجلس الدولة أو أحد الوكلاء . رئيساً

■ مستشار أو مستشار مساعد لمجلس الدولة . أعضاء

■ عضو من الجهاز

وتكون احكام هذه المحكمة نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا امام المحكمة الادارية العليا - ويرفع الطعن وفقاً لاحكام قانون مجلس الدولة .

مادة ٢٤ : يلحق بالجهاز العدد اللازم من العاملين من غير الفنيين من مختلف الفئات .

مادة ٢٥ : تسري على سائر العاملين بالجهاز فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القانون والقواعد المقررة بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة .

الفصل الرابع

أحكام عامة

مادة ٢٦ : يضع رئيس الجهاز مشروع ميزانيته ويرسله في موعد لا يجاوز آخر يناير من كل سنة الى وزارة الخزانة توطئه لاستصدارها .

ويدرج وزير الخزانة المشروع كما أعده رئيس الجهاز فاذا اشتمل المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس المجلس التنفيذي للبت فيها .

ويكون لرئيس الجهاز السلطة المخولة لوزير الخزانة فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الجهاز وفي تنظيمه وإدارة أعماله .

مادة ٢٧ : تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الجهاز .

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهاز على الوجه الآتي :

- الإدارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة .
- الإدارة المركزية للرقابة المالية على الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام .
- الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء .
- الإدارة المركزية للمخالفات المالية .
- الإدارة المركزية للبحوث والعمليات .
- الأمانة العامة .

وقد تم إلحاق الجهاز المركزي بالمحاسبات بمجلس الشعب باعتباره أداة السلطة التشريعية في رقابة وتقييم أداء السلطة التنفيذية . وقد درج الجهاز على إعداد تقرير سنوي يرفع الى المجلس يضمنه ملاحظاته العامة على المخالفات المالية والإدارية التي تتم في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام .

الفصل الخادى عشر

ادارة المال العام

لقد تطور اهتمام الادارة العامة الحديثة بأمور الاقتصاد والانتاج وأصبحت وحدات الادارة العامة معنية بالاستثمار فى مشروعات التنمية وتدير التمويل اللازم لها . وبالتالى فقد تنوعت أبواب الانفاق العام ولم تعد قاصرة على أشكال الانفاق التقليدية . كذلك تعددت مصادر إيرادات الدولة وفاقته أرقامها الحدود التقليدية لها .

وبالنظر الى ضخامة حجم الانفاق العام فى مصر ، وكذا ضخامة عبء التمويل وضرورة البحث عن موارد للدولة وتنمية الموارد المتاحة ، فقد أصبحت عملية إدارة المال العام من أهم الوظائف التى تقوم بها الادارة العامة .

وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التى يتم من خلالها تنسيق وتوجيه المال العام إيرادا وانفاقا . وقد صدر فى مصر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يتضمن المبادئ الأساسية فى هيكل الموازنة وأعدادها .

وفيما يلى نص القانون المشار اليه :

قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣

بشأن الموازنة العامة للدولة

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرّر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

الباب الأول

فى هيكل الموازنة العامة للدولة وأسلوب إعدادها

مادة ١ : الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطّة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطّة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة .

مادة ٢ : تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام (١) .

مادة ٣ : تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الادارى ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، وصناديق التمويل الخاصة ، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

مادة ٤ : تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الادارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال .

مادة ٥ : تقسم الموازنة العامة للدولة الى نوعين من الموازنات :

(١) الموازنة الجارية وتشمل الاستخدامات والموارد الجارية للنشاط الجارى .

(ب) الموازنة الرأسمالية وتشمل الاستخدامات والموارد الرأسمالية الخاصة بالاستثمارات والتحويلات الرأسمالية .

وتعد موازنة للخرانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخرانة العامة وأى اجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافى الانفاق العام .

مادة ٦ : تبوب استخدامات الموازنة العامة للدولة ومواردها الى أبواب وتجدد اللائحة التنفيذية التقسيمات الفرعية لكل باب من الأبواب .

مادة ٧ : تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة الى الأبواب الآتية :

أولا - بالنسبة الى الاستخدامات الجارية :

الباب الاول ، الأجور .

الباب الثانى ، النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

ثانيا - بالنسبة الى الاستخدامات الرأسمالية :

الباب الثالث ، الاستخدامات الاستثمارية .

الباب الرابع ، التحويلات الرأسمالية .

(١) تم تعديل موعد بدء السنة المالية الى أول يوليو اعتبارا من ١٩٨٠/٧/١ .

مادة ٨ : تقسم موارد الموازنة العامة للدولة الى الأبواب الآتية :

أولا - بالنسبة الى الإيرادات الجارية :

- الباب الأول ، الإيرادات السيادية
- الباب الثاني ، الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية

ثانيا - بالنسبة الى الإيرادات الرأسمالية :

- الباب الثالث ، الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
- الباب الرابع ، القروض والتسهيلات الائتمانية

مادة ٩ : يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد الا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية

مادة ١٠ : يجوز لاعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد أن تدرج في الموازنة العامة للدولة بعض الاعتمادات بصفة اجمالية دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في المادتين ٧ ، ٨

مادة ١١ : مع مراعاة أحكام قانوني الادارة المحلية والحكم المحلى رقمى ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ و ٥٧ لسنة ١٩٧١ تدرج بصفة اجمالية اعتمادات استخدامات المجالس المحلية وإيراداتها وكذلك اعانة الدولة لها

مادة ١٢ : يتبع في اعداد الموازنة العامة للدولة قاعدة الاستحقاق ومع ذلك يراعى عند تحقيق التوازن المالى للجهاز الادارى للحكومة الإيرادات المقدر تحصيلها

مادة ١٣ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية كل سنة منشورا يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة

وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل

مادة ١٤ : تشكل في كل جهة لجنة تختص باعداد مشروعات الموازنات الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ، وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية أو الاقتصادية التي تؤدي الى تحقيق الأهداف المخططة

كما يراعى في اعداد مشروعات الموازنات ، المشروعات التي تتقرر في الخطة السنوية وموازنة النقد الأجنبي التي تعدها الوزارات المختصة وتحدد اللائحة التنفيذية طريقة تشكيل هذه اللجان

مادة ١٥ : تتولى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة والتنسيق بينها بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والايضاحات التي تطلبها وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والأجهزة المختصة فيما يتعلق باعداد مشروع الموازنة وللندوبى الوزارة والجهات المختصة حق الاطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة لاعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

مادة ١٦ : يعرض وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب فى الميعاد المحدد بالدستور .

مادة ١٧ : اذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف فى حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة الى حين اعتمادها .

الباب الثانى

فى التمويل والصناديق الخاصة

مادة ١٨ : يكون تمويل الاستخدامات الجارية لكل من تقسيمات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية ، كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الاستخدامات الرأسمالية ، ويصدر بتنظيم عمليات التمويل قرار من وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية .

مادة ١٩ : يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الادارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنويا ويؤول الفائض للحرانة العامة كما تتحمل باعانة العجز .

ومع مراعاة القرارات المنظمة لعمليات التمويل ، يسوى فائض المؤسسات العامة وصناديق التمويل وما فى حكمها طبقا لاحكام قانون المؤسسات العامة والقرارات فى هذا الشأن .

مادة ٢٠ : يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة .

ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقا للقواعد والاحكام المنصوص عليها فى هذا القانون ويسرى بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ احكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة .

مادة ٢١ : ينشأ صندوق استثمار للمودائع والتأمينات وتكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ويرأسه وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ويختص بتوظيف الأموال المتاحة للاستثمار من الأوعية الادخارية وهيئات الادخار والتأمينات وتجميع الأموال وما فى حكمها وذلك فيما عدا المودائع الادخارية لدى البنوك (أ) .

وتعفى العمليات التى يقوم بها هذا الصندوق والفوائد التى يتقاضاها أو يؤديها من جميع الضرائب والرسوم .

ويصدر بنظام هذا الصندوق وتشكيله وتنظيم معاملاته قرار من رئيس الجمهورية .

الباب الثالث

فى تنفيذ الموازنة العامة

مادة ٢٢ : يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة المالية ، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها .

ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون .

مادة ٢٣ : لا يعفى وجود اعتماد فى جداول استخدامات الموازنة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح المعمول بها سواء كان ذلك متعلقا بتنظيم السلطات المالية والنظام المحاسبى وما يتطلبه تنفيذ الموازنة من اجراءات .

مادة ٢٤ : لا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الأبواب المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة الا بعد الرجوع الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وموافقة مجلس الشعب وصدر القانون الخاص بذلك .

ويجوز اجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية ، والتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة ، وقانون الخطة العامة للدولة .

(١) تم تصفية هذا الصندوق والت أصوله وخصومه الى بنك الاستثمار القومى بموجب القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ .

مادة ٢٥ : لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غير واردة في الخطة أو في الموازنة العامة للدولة يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب ، وفي غير هذه الأحوال تكون التصرفات التي من شأنها ترتيب التزام على الموازنة لسنة أو لسنوات مقبلة طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية .

مادة ٢٦ : على كل من الجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، تقديم بيانات إلى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ووزارة التخطيط والجهاز المركزي للمحاسبات مشفوعة ببيان أسباب عدم تنفيذ ما خطط بموازنتها وذلك بالكيفية ووفقاً للشروط والأوضاع والمواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

مادة ٢٧ : على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلى الجهات المختصة .

ويكون تنفيذ الفتاوى التي لها صفة العمومية ويترتب عليها أعباء مالية غير مدرجة بالموازنة بعد تدبير الاعتماد المالي اللازم .

الباب الرابع

في الحسابات الختامية

مادة ٢٨ : يعد الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل الحساب الختامي للدولة على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة للموازنة العامة للدولة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة في نهاية السنة المالية .

مادة ٢٩ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية القرارات الوزارية اللازمة لتحديد :

(١) المواعيد التي تلتزم بها الوحدات الواردة بموازنة الجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، وصناديق التمويل الخاصة لتقديم حساباتها الختامية وميزانياتها إلى كل من الجهات التي تتبعها وكذلك إلى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وإلى الجهاز المركزي للمحاسبات .

(ب) المواعيد التي تلتزم بها المجالس التي لها سلطة الجمعيات العمومية للوحدات المشار اليها نظر الحسابات الختامية والميزانيات وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات .

(ج) المواعيد التي تقدم خلالها الهيئات والمؤسسات العامة الحسابات الختامية المتضمنة جميع التسويات الحسابية الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزي للمحاسبات .

(د) المواعيد اللازمة لقيام وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باجراء التسويات والتعديلات الاضافية على الحسابات الختامية للجهات واطار الجهاز المركزي للمحاسبات بها .

مادة ٣٠ : يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامي .

مادة ٣١ : على وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية أن تحيل مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامي للموازنات العامة وبياناته التفصيلية الى مجلس الشعب والى الجهاز المركزي للمحاسبات في مدى تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية .

مادة ٣٢ : على الجهاز المركزي للمحاسبات أن يقدم الى مجلس الشعب تقريره عن الحساب الختامي للموازنات العامة في موعد أقصاه أحد عشر شهرا من انتهاء السنة المالية ويرسل الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية صورة من ملاحظاته أولا بأول وكذلك نسخة من تقريره النهائي المرسل الى مجلس الشعب .

الباب الخامس

أحكام عامة

مادة ٣٣ : يعتبر شاغلو الوظائف المحددة في قمة الجهاز المالي هم المسئولون عن تنفيذ هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذا له .

ويكون على المسئولين الماليين بالجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكم المحلي اخطار وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفة مالية وعلى المسئولين الماليين بالوحدات الاقتصادية اخطار رئيس الوحدة بأية

مخالفة مالية وعلى رئيس الوحدة اخطار رئيس الهيئة أو المؤسسة التابع لها وعلى رئيس الهيئة أو المؤسسة اخطار الوزير المختص بتلك المخالفات على أن يخطر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بما يثبت من هذه المخالفات .

وعلى المسؤولين الماليين الامتناع عن تنفيذ أى أمر أو قرار ينطوى على مخالفة الا بناء على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها وعلى المسؤولين الماليين بالجهاز الادارى للحكومة اخطار وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزى للمحاسبات بما تم كتابه .

وتختص وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وحدها بمساءلة المسؤولين الماليين التابعين لها عما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية مع اخطار الوزير المختص بنتيجة المساءلة ، أما بالنسبة لمن عسداهم فيكون ذلك من اختصاص الوزير المختص على أن تخطر وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بنتيجة المساءلة وذلك كله دون الاخلال بحق الجهاز المركزى للمحاسبات فى التعقيب على القرارات الصادرة فى هذا الشأن .

مادة ٣٤ : يعتبر من المخالفات المالية عدم تقديم الجهة للموازنة أو الحسابات الختامية أو الميزانية العمومية الخاصة بها ، أو بياناتها التفصيلية أو تقديمها غير مستوفاة أو فى موعد يجاوز المواعيد المحددة ، أو تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالى اللازمين أو الأمر بالصرف فى حالة تجاوز اعتمادات باب من ابواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب أو مخالفة أى حكم من أحكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذا له .

واستثناء من الأحكام الخاصة بالتحقيق مع العاملين وتأديبهم والاجراءات الخاصة بالمحاكمات التأديبية ، يكون لوزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بالاتفاق مع الوزير المختص فى الحالات المشار اليها فى الفقرة السابقة وبالنسبة للمسؤولين الاشرافيين فى وحدات الجهاز الادارى للحكومة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها وصناديق التمويل الخاصة توقيع العقوبات الواردة فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام عدا عقوبة الفصل أو العزل أو الاحالة الى المعاش وذلك كله دون الاخلال بحق الجهاز المركزى للمحاسبات فى التعقيب على القرارات الصادرة فى هذا الشأن .

مادة ٣٥ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار منه اللوائح التنفيذية لهذا القانون .

مادة ٣٦ : يلغى القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء صندوق الاستثمار ويقوم وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باتخاذ الاجراءات لتصفية مركزه المالى وتسوية كافة الحسابات واتخاذ ما يراه ضروريا لتسوية اقساط القروض والفوائد المتعلقة بها أو الاعفاء منها ويلغى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم مواعيد تقديم الحسابات الختامية لميزانية الدولة الى مجلس الأمة ، ويلغى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٢ فى شأن تحديد السنة المالية ، كما يلغى أى نص يخالف هذا القانون .

وظائف الموازنة العامة للدولة :

يمكن لعملية اعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هامة للتخطيط والادارة على مختلف مستويات الادارة العامة . ومن ثم فان اعداد الموازنة وتنسيقها ينبغي أن يكون أقرب الى وظائف التخطيط القومى باعتبار الموازنة البرنامج المالى للخطة القومية .

ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التى يجب أن تحققها الموازنة العامة للدولة فى الآتى :

— التأكد من أن الموازنة تعكس تماما أهداف وأولويات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

— التأكيد على أن تحقق الموازنة التوازن بين تقديرات الموارد والاستخدامات .

— التأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبات الانفاق الجارى من ناحية ، وبين متطلبات الانفاق الاستثمارى لمشروعات التنمية من ناحية أخرى .

— أن يتم اعداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقه بطريقة سليمة تتفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة .

— أن تتخذ الموازنة أساسا فى دفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتركيزها على البرامج والمشروعات بدلا من أن تهتم فقط ببنود الانفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج أو مشروعات محددة .

وتحقيقا للتطوير المستهدف فى موازنة الدولة ، فقد فصلت الموازنة الاستثمارية وأسند تنفيذها الى بنك الاستثمار القومى ، واقتصرت موازنة الدولة على الانفاق الجارى . وتقوم وزارة المالية باعداد الموازنة العامة بشقيها الجارى والاستثمارى ، بينما تختص وزارة الاقتصاد باعداد الموازنة النقدية (موازنة النقد الأجنبى) .

والجداول التالية توضح الاطار العام للموازنات الجارية والاستثمارية والنقدية كما جاءت فى المشروع المبدئى لها (١) :

(١) المصدر : بيان نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية .

جدول رقم ١/١١

اطار مشروع الموازنة الجارية للسنة المالية ٨١ / ١٩٨٢

التغير بين مشروع ٨١ / ٨٢ وموازنة ١٩٨٠ / ١٩٨١	مشروع ١٩٨٢ / ٨١	موازنة ١٩٨١ / ٨٠	البيان
			الاستخدامات الجارية
			الاجور
			الدعم
			ق ٠ م
			فوائد الدين العام المحلى
			والخارجى
			أعباء المعاشات التى تتحملها
			الخزانة العامة
			مستلزمات سلعية وخدمية
			باقى بنسود المصروفات
			الجارية
			جملة الاستخدامات الجارية
			الايرادات
			المضرائب
			البترول
			قناة السويس
			أخرى
			ضريبة الاستهلاك الترفى
			الجمارك
			المضرائب على الانتاج
			المضرائب العقارية
			فائض البترول
			فائض قناة السويس
			فائض باقى الهيئات
			الاقتصادية
			حصة الدولة فى ارباح
			الشركات
			فائض البنك المركزى
			ايرادات الخدمات والمصالح
			الغير ايرادية
			جملة الايرادات
			الفائض الجارى

جدول رقم ٢/١١

مشروع موازنة الالتزامات الرأسمالية للسنة المالية ٨١ / ٨٢

الملاحظات	التغير	مشروع ١٩٨٢ / ٨١	موازنة ١٩٨١ / ٨٠	البيان
				الالتزامات الرأسمالية : أقساط الدين العام المحلى أقساط الدين العام الخارجى قروض لسد عجز جارى الهيئات الاقتصادية قروض لتمويل التحويلات الرأسمالية للهيئات الاقتصادية مساهمة الخزانة لتمويل التحويلات الرأسمالية للشركات أقساط مستحقة والتزامات رأسمالية أخرى
				الجملة
				تمويل الالتزامات الرأسمالية واردات القنصلان ٨٤ الامريكى القروض السلعى الأمريكى تمويل البنك الدولى قروض من دول أخرى موارد السوق الأوروبية
				جملة الموارد الخارجية أقساط محصلة وموارد رأسمالية باقى الفائض الجارى بعد وديعة بنك الاستثمار
				جملة التمويل
				عجز الالتزامات الرأسمالية

جدول رقم ٣/١١

مشروع الموازنة الاستثمارية للسنة المالية ٨١ / ١٩٨٢

البيان	موازنة ٨٠ / ١٩٨١	مشروع ٨١ / ١٩٨٢	التغير
الاستخدامات الاستثمارية			
تمويل الموازنة الاستثمارية			
التسهيلات الائتمانية			
التمويل الذاتي			
الأوعية الادخارية			
وديعة الخزانة			
حصة الـ ٥٪ سندات حكومية			
فائض بنك الاستثمار المتاح للاستثمارات			
قروض تنمية			
جملة الموارد			
عجز الموازنة الاستثمارية			

جدول رقم ٤/١١
اطار مشروع الموازنة التقديرية

« المبالغ بالمليون جنيه »

مشروع ١٩٨٢ / ٨١	موازنة ١٩٨١ / ٨٠	
		الموارد :
		صادرات زراعية وصناعية بترول خام ومنتجاته متحصلات غير منظورة
		جملة الموارد
		الاستخدامات :
		استيراد سلعي :
		استلاكي وسيط استثماري دفعات مقدمة
		المدفوعات غير المنظورة :
		جملة
		العجز الجارى (-) الالتزامات
		اجمالى العجز (-) المواجهات
		المركز النهائى

الفصل الثانى عشر

ادارة الوظيفة العامة

منذ اتسع نطاق الأعمال التى تقوم بها وحدات الادارة فى مصر وتنوعت مسئولياتها وأنشطتها ، فقد أصبحت المستخدم الرئيسى للقوى العاملة فى البلاد ، وبالتالي أصبح تنظيم وإدارة شئون الوظائف العامة من المهام الرئيسية التى تضطلع بها الادارة العامة ، وأصبحت القواعد والسياسات المتصلة بالتوظيف والخدمة المدنية تمثل الأساس الذى تلتزم به مختلف وحدات الادارة المدنية . وقد سارت مصر فى فترة الستينات على أسلوب توحيد وتنميط الأسس والقواعد الوظيفية بالحكومة والقطاع العام ، ودرجت على اصدار لوائح تنظيم شئون العاملين فى مختلف الوحدات تستند الى قوانين التوظيف الأساسية .

وقد شهدت إدارة الوظيفة العامة فى مصر قدرا هائلا من الاختلال والاضطراب ساعد على تغذيته الالتجاء الى أسلوب توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد على وحدات الادارة العامة بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لها . ويمكن تصوير أهم المشكلات التى واجهت إدارة الوظيفة العامة فى مصر كما يلى :

اولا - فى اضطراب الأوضاع الوظيفية وأسبابه :

● طرأت عدة متغيرات أساسية على أوضاع العمالة فى الحكومة والقطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية ترتب عليها اختلالات وتناقضات فى الأوضاع الوظيفية تسهم فى اهدار جانب أساسى من طاقات العاملين فى الشكوى والمطالبة بتعديل وتصحيح أوضاعهم أو مساواتهم ببعض الفئات الأخرى التى حققت مزايا لم تتحقق لهم ، كما تعمل على الاخلال بقواعد التشغيل وعلاقات العمل السليمة .

● ويمكن تركيز أهم مظاهر مشكلات العمالة (من وجهة نظر العاملين) فى الآتى :

— تزايد المطالبات بمد العمل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن تصحيح أوضاع العاملين بالحكومة والقطاع العام .

— مطالبة فئات جديدة ممن لم ينطبق عليهم القانون ١١ لسنة ١٩٧٥ (مثل العسكريين ورجال الشرطة والعاملين بكادرات خاصة وقت صدور القانون) بتطبيق القانون عليهم .

— تعدد الشكاوى من ثغرات فى قرارات الرسوب وقانون الاصلاح الوظيفى بحيث بلغت ٢٣ ثغرة سواء فى القوانين أو فى تطبيقها .

— تعدد المطالبات باضافة مدد اقدمية افتراضية وعلاوات لحملة الشهادات الاقل من المتوسطة ، وتزايد الشكاوى من قرارات التقييم المالى للشهادات التى توقف منحها .

● أما من جانب آخر نجد الآراء الصادرة عن المسئولين سواء فى القطاع العام أو الحكومة تتجه فى اتجاه مخالف كما يلى :

— يشكو القادة الاداريين بالقطاع العام من الاضطراب الوظيفى الذى نشأ عن تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٧٥ واختلال الهياكل الوظيفية للشركات والآثار السالبة الناتجة عن ذلك من حيث انتاجية العمل وانضباط العاملين .

— تضخم اعباء الأجور بالنسبة للقطاع العام الأمر الذى انعكس فى مطالبات ملحة من جانب ادارات الشركات لتحريك الاسعار من أجل تعويض تلك الزيادات فى الأجور التى فرضت نتيجة لقانون تصحيح الأوضاع الوظيفية .

— اختلال الهياكل الوظيفية بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة حيث تهدر اجراءات الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى الأسس الادارية السليمة .

● وفى اطار هذا الاضطراب الواضح فى الأوضاع الوظيفية بالدولة نلاحظ أيضا اتجاهها لتزايد الأجور والرواتب بالدولة يبدو من استقرار بيانات الموازنة العامة للدولة حيث تبلغ الزيادة المقدرة فى اجمالى الأجور فى موازنة ١٩٨٢/١٩٨١ للحكومة المركزية والمحليات والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية نسبة ٣٠٪ عما كانت عليه فى ١٩٨٠ بينما تستهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨٢/١٩٨١ زيادة الانتاج المحلى الاجمالى بمعدل ٩٩٪ فقط .

من جانب آخر ، فان انتاجية الجنيه اجر فى القطاع العام الصناعى المستهدفة فى عام ١٩٧٨ تبلغ ٢٠٨٠ جنيه بينما كانت ٢١١٠ جنيه فى ١٩٧٦ ، كما بلغت الزيادة فى الأجور بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨ نسبة ١٨٦٪ بينما تحققت زيادة فى الدخل الاجمالى نسبتها ١٧٪ فقط .

● يمكن تركيز أهم الأسباب التى نشأت عنها تلك الأوضاع الوظيفية المضطربة فيما يلى :

— الالتجاء الى استخدام فكرة الرسوب الوظيفى منذ ١٩٦٨ وتوالى تطبيق قواعد الرسوب فى السنوات التالية حتى أول مارس ١٩٧٧ حيث صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٧٦ والسدى يقضى بترقية من تتوافر فيهم شروط الترقية فى الفترة من ١٩٧٦/١٢/٣١ حتى أول مارس ١٩٧٧ طبقا لقواعد الرسوب الوظيفى الصادرة فى سنتى ٧٣ ، ١٩٧٤ .

— الالتجاء الى الأسلوب الذى اصطلح على تسميته بالاصلاح الوظيفى وذلك بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ والذى جدد العمل به فى سنوات تالية ويلاحظ أنه بينما تنضى قرارات الرسوب الوظيفى بالترقية الى الدرجة التالية لكل من أمضى فى درجته الحالية المدد المقررة الواردة بتلك القرارات ، فان قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية يتخذ المدد الكلية للخدمة الواردة بالجداول المرافقة له أساسا للترقية مع جواز أن تكون الترقىات لدرجة أو أكثر بشرط ألا تتجاوز درجتين فى السنة المالية الواحدة .

— بينما كانت قرارات الرسوب الوظيفى تنطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة (الخاضعين للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١) ، فان القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ انطبق عليهم وعلى العاملين بالقطاع العام (العاملين بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١) .

— ان مشكلة خطيرة نتجت عن سماح القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بجواز ضم مدد خدمة سابقة فى حساب مدد الخدمة الكلية اللازمة للترقية (وقد ترتب على ذلك حالات كثيرة من التلاعب والانحراف بأفتعال شهادات خدمة وهمية من جهات غير حكومية والاعتماد عليها فى زيادة مدد الخدمة الكلية ، ومن ثم تحقيق مزايا أكبر) .

— أن سببا رئيسيا مما نعانى منه الآن فى أوضاعنا الوظيفية يعود الى الخلط بين الاعتبارات الاقتصادية التى توجب تعديل الأجور للعاملين لمواجهة ارتفاعات الأسعار وزيادة أعباء المعيشة من ناحية ، وبين الاعتبارات الادارية السليمة التى تقصر الترقية من وظيفة الى وظيفة أعلى على من تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظائف وتشترط خلو الوظيفة الأعلى وتوفر المصرف المالى لتمويلها . ولكن نجد أن قرارات الرسوب الوظيفى وكذلك قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية تهدر جميعا تلك القاعدة الموضوعية وتجرى بناء عليها ترقىات حتمية استنادا الى اعتبار وحيد وهو الأقدمية وبغض النظر عن توافر اشتراطات شغل الوظائف الأعلى أو الاعتمادات اللازمة للتمويل كذلك تجاوزت بعض قرارات الرسوب الوظيفى فأتاحت الفرصة للترقية الى الدرجة الثانية والأصل أنه تدم الترقية اليها بالاختيار (قرار وزير الخزانة رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٧١ فى ١٢/٢٧/١٩٧١) . كذلك فقد امتدت الترقىات بقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ الى الدرجة الثانية .

— ولعل من أهم الأسباب التى أسهمت فى اختلال الأوضاع والمعاملات الوظيفية فى مصر هو تطبيق أسلوب تسعير الشهادات الدراسية . وقد تكرر هذا الوضع بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الذى قضى بوضع كل موظف موجود بالخدمة وقت صدوره فى الدرجة المقررة لمؤهله مع احتساب أقدميته فيها من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب . وقد جرت كل القوانين والقرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة بعد ذلك من الناحية الواقعية على أساس قاعدة تسعير الشهادات حيث نصت بشكل أو آخر على تحديد المستويات المالية والأقدميات لحاملى المؤهلات المختلفة .

— وارتباطا بمشكلة تسعير الشهادات نشأت مشكلة أخرى وهى اختلاف أساس التقييم المالى للمؤهلات المختلفة . ففى حين استندت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالى الى المخطط والبرامج التعليمية وعدد ساعات الدراسة المقررة لمنح المؤهل كأساس لتحديد مستواه المالى دون التقيد بعدد السنوات الدراسية، لجأت بعض القرارات الأخرى الى اتخاذ السنوات الدراسية أو مدة الدراسة النظرية والتدريبية أساسا لتقييم المؤهلات الدراسية (قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بتسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات الدراسية ، القانون ١١ لسنة ١٩٧٥) .

ولا شك أن أسلوب تسعير الشهادات يمثل امسدارا للقيم الادارية الموضوعية حيث يتساوى حملة المؤهل العلمى الواحد فى الأجر بغض النظر عن اختلاف مضمون العمل الذى يقومون به ، كذلك كان دافعا الى التكاليف على التعليم الجامعى نظرا للقيمة المالية الأعلى المعطاة للمؤهلات العالية وبالتالي العزوف عن التعليم الفنى . من ناحية أخرى أدى أسلوب تسعير الشهادات الى الضغوط الفتوية التى أنتجت قرارات الرسوب ، والاصلاح الوظيفى حيث يطالب حملة المؤهل الواحد من خريجى نفس الدفعة بالتساوى فى الترقيات رغم اختلاف جهات العمل وأنواع الوظائف التى يشغلونها ، وأكثر من هذا فقد قوى الاتجاه الى معادلة الوظائف والراتب الوظيفية فى الكادرات الخاصة المختلفة اعتمادا على منطق تساوى المؤهلات العلمية وبغض النظر عن اختلاف الوظائف ذاتها .

— وحيث كان الأساس فى تحديد الأجر هو المؤهل العلمى حقيقة وليس الوظيفة أو ظروف العمل ومطالب التأهيل اللازمة للأداء ، فقد نتجت مفارقات شاذة أدت الى اعمال فكرة البدلات كتعويض لبعض شاغلى وظائف معينة عن عدم تناسب الأجر مع مقتضيات العمل . وقد توسعت الدولة فى استخدام البدلات بحيث أصبحت تشكل عبئا غير قليل فقد بلغ اجمالى اعتمادات الرواتب والبدلات المختلفة فى موازنة ١٩٧٧ مبلغ ٥٢٢ مليون جنيه أى بنسبة ٨٧٪ من اجمالى تكاليف الوظائف الدائمة فى نفس السنة .

— ومما ساعد على تفاقم الوضع التجاء الدولة منذ سنوات الى أسلوب تعيين الخريجين بشكل جزافى دون ارتباط بالاحتياجات الحقيقية للعمالة الأمر الذى أدى الى تكديس العاملين وانخفاض الكفاءة العامة لأجهزة الدولة .

— وأخيرا فقد صدرت بعض القرارات السريعة التى هدفت الى تخفيف تكديس العمالة فى القاهرة والاسكندرية بتسهيل نقل العاملين الى مواطنهم الأصلية ، ولكن حدثت تجاوزات فى التطبيق نتج عنها تراكم عمالة زائدة فى بعض المحافظات والتأثير على مواقع الانتاج بسحب أنواع من العمالة الفنية اللازمة لها .

ثانيا - فى المبادئ الأساسية لسياسة العمالة فى الحكومة والقطاع العام :

● ولا شك أن الأمر يحتم ارساء سياسة واضحة المعالم للعمالة فى الحكومة والقطاع العام تكون أساسا لاتخاذ القرارات بما يحقق هدفين رئيسيين :

— توفير المناخ الايجابى اللائم لزيادة فعالية وانتاجية قوى العمل وتحقيق الاستقرار النفسى والاقتصادى لجماهير العاملين .

— اعمال المبادئ الادارية والاقتصادية السليمة بما يهيىء للدولة قوة عاملة منتجة تتناسب والاحتياجات الحقيقية للعمل .

● ووصولاً الى هذه السياسة العامة للعمالة والتشغيل فانه من المفيد طرح المبادئ الأساسية الآتية كعناصر للسياسة المستهدفة :

— الامتناع عن أنواع الحلول المؤقتة والسكنات الجزئية لمشكلات العاملين ، والاتجاه دائما نحو الحلول الموضوعية لتلك المشكلات وتنفيذا لهذا المبدأ فانه لا يجوز العودة مرة أخرى الى أساليب الرسوب أو الاصلاح الوظيفى .

— ضرورة مراعاة الفروق الموضوعية بين العمل فى الحكومة والمحليات ووحدات الخدمات ، وبين العمل فى القطاع العام والوحدات الانتاجية أو الاقتصادية بشكل عام حتى ولو لم تتخذ شكل شركات . وبذلك يجب التمييز دائما بين قواعد ونظم الخدمة المدنية من ناحية ، وبين قواعد ونظم الخدمة فى قطاعات الانتاج والأنشطة الاقتصادية من ناحية أخرى .

— ضرورة التفرقة بين الاعتبارات الاجتماعية والسياسية وما قد تفرضه من منح مكافآت أو مزايا اقتصادية للعاملين ، وبين الاعتبارات الادارية الموضوعية فى شغل الوظائف واحداث التغييرات الوظيفية . وبذلك يجب عدم اتخاذ الرغبة فى تعويض العاملين عن ارتفاع نفقات المعيشة ذريعة لاهدار الهياكل الوظيفية ودورات الخدمة المخططة وفقا لشروط ومواصفات موضوعية

— انهاء أسلوب تسعير الشهادات والتأكيد على مبدأ تقييم الوظيفة وليس المؤهل العلمى ، وذلك استنادا الى حقيقة أن المؤهل العلمى ما هو الا أحد عناصر التأهيل لشغل وظيفة ما وليس العنصر الوحيد .

— ضرورة أن يعكس تقييم الوظيفة كل أبعادها وظروف العمل المحيطة بها بحيث يأتى الراتب المقرر لها شاملا لكل عناصر التعويض ، ومن ثم ينتهى العمل بأسلوب البدلات والرواتب الإضافية .

— تطوير أسلوب تشغيل الخريجين بحيث لا يكون التوظيف الا لمواجهة احتياجات حقيقية وتوجيه فائض الخريجين نحو سوق العمل المحلى أو الخارجى ، ويتطلب تنفيذ هذا المبدأ مراجعة حقيقية لسياسات ونظم التعليم ، وسياسات

ونظم التدريب المهني ، كذلك لابد من التمييز في الأجور بحيث يتم رفع الأجور لأصحاب المهارات والتخصصات الفنية والمهنية بغض النظر عن كونهم حملة المؤهلات المتوسطة أو ما دونها . وبمعنى آخر فإنه لو طبقت مفاهيم التوصيف والترتيب السليم للموظائف لأمكن تعديل هيكل الأجور بحيث يحصل أصحاب المؤهلات والخبرات الفنية اللازمة للانتاج على أجور أعلى من خريجي الجامعات من غير التخصصات المهنية المطلوبة بما يقلل من الاندفاع نحو طلب الالتحاق بالجامعات ويعمل على إعادة ترتيب أوضاع سوق العمل بشكل طبيعي .

— وثمة مبدأ هام يجب تأكيده في سياسات العمالة وهو أن يكون حجم التوظيف وبالتالي شريحة الأجور التي تتحقق في كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة متناسبة مع انتاجية هذا القطاع بقيمة بنسبة اسهامه في تحقيق الناتج القومي الاجمالي .

— وتأكيذا للمبدأ السابق ، يجب التركيز على ارتباط الأجر بالانتاج ، وبذلك لا تتحقق زيادات في الأجور سواء على المستوى القومي أو مستوى قطاع من القطاعات الا بالتناسب مع ما يتحقق من زيادات في الانتاجية (الناتج القومي الاجمالي ومساهمات القطاعات المختلفة في تحقيقه) .

● ومن أجل أن تصبح السياسة المستهدفة للعمالة في الدولة حقيقة واقعة ، فإن التطبيق السليم لها يعتمد على دقة وشمول الاحصاءات عن العمالة وسلامة التقديرات للاحتياجات من أنواع العاملين المختلفة . ونشير هنا الى التخلف الواضح في الاحصاءات الوظيفية . ولابد أيضا من الإشارة الى عدم تكامل وظيفة تخطيط القوى العاملة ، ونقترح هنا ضرورة العمل على تجميع الطاقات والخبرات المتاحة في كل من وزارة القوى العاملة والتدريب المهني ، ووزارة التخطيط ، ومعهد التخطيط القومي ، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء لتكوين مركز قومي متكامل لتخطيط القوى العاملة ومتابعة تنفيذ مخططات الدولة في هذا الصدد .

● ومن المفيد الإشارة أيضا الى أهمية التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة في المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة . ولابد من التسليم كذلك بأن علاج البطالة لا يكون بالتوظيف المصطنع للأفراد (الذي هو في حقيقته بطالة مقنعة) ، ولكنه يكون بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعالة .

● وأخيرا لابد من التأكيد على خطورة ما درجت عليه الدولة من اجراءات يقصد بها عدم الاضرار بمصالح افراد قلائل ولكنه يهدر كل الأسس الادارية السليمة للتشغيل، ذلك هو أسلوب تعيين كبار العاملين السابقين الذين يتركون مناصبهم لسبب أو آخر في وظائف مستشارين (خاصة ما هو مشاهد في أمانة الحكم المحلي) ، أو التعيين بالمجالس القومية المتخصصة وغيرها من الجهات التي يتكدس فيها عشرات من كبار الموظفين (درجات وزير ونائب وزير في الأساس) وتنشأ حولهم جيوش

من العمالة غير المنتجة اضافة الى أبواب الانفاق الأخرى المرتبطة بمكاتبهم ووظائفهم الاسمية غير المطلوبة أصلاً .

وتأكيداً لأهمية الدور الذى تلعبه الوظيفة العامة فى الإدارة العامة ، وتحقيقاً للإصلاح المنشود فى هذا المجال الحيوى ، فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام .

الملاح العامة لقانون نظام العاملين بالدولة :

— يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على :

١ - العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى .

٢ - العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم . ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

— فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد :

١ - بالوحدة :

(أ) كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة .

(ب) كل وحدة من وحدات الحكم المحلى .

(ج) الهيئة العامة .

٢ - بالسلطة المختصة :

(أ) الوزير المختص .

(ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى .

(ج) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص .

— تشكل لجنة لشئون الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

وتختص هذه اللجنة بما يأتى :

● إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

● إصدار القرارات والتعليمات التنفيذية التى يقتضيتها تنفيذ أحكام هذا القانون والأحكام المكملة له .

● اصدار التعليمات التى تكفل تنفيذ الفتاوى الصادرة من مجلس الدولة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون .

● مباشرة الاختصاصات الأخرى الواردة فى هذا القانون .

— تشكل فى كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية أن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية .

وتختص اللجنة بالنظر فى تعيين ونقل وترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية للعاملين شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم كما تختص بالنظر فيما ترى السلطة المختصة عرضه عليها من موضوعات .

— تعلن القرارات التى تصدر فى شئون العاملين فى نشرة رسمية يصدر بتنظيم توزيعها على الجهات المختصة وتعليقها فى لوحة الاعلانات قرار من السلطة المختصة .

— يختص مجلس الدولة دون غيره بإبداء الرأى مسببا فيما تطلبه الوحدات الخاضعة لأحكام هذا القانون متعلقا بتطبيق أحكامه ولوائحه التنفيذية عن طريق إدارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

فى الوظائف :

— تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بأحدى الدرجات المبينة بالقانون ، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة .

ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

— يصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة القرارات المتضمنة للمعايير اللازمة لترتيب الوظائف والأحكام التى يقتضيها تنفيذه ويدخل ضمن ذلك الحد الأدنى للخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة الأدنى مباشرة .

— يجوز فى حالة الضرورة القصوى تبعا لمقتضيات العمل الملحة فى بعض الوحدات وجود تقسيمات وظيفية فى الدرجة المالية الواحدة يتحرك بينها العامل دون أن يقترب على ذلك ميزه مادية قبل الارتقاء الى وظيفة فى الدرجة المالية الأعلى .

ويصدر بتحديد هذه التقسيمات الوظيفية ونظام الحركة بينها قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على طلب السلطة المختصة .

— تقسم وظائف الوحدات التي تخضع لاحكام هذا القانون الى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب .

— يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب بمراعاة استيفاء الاشتراطات اللازمة .

— يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الاحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسرى على العامل المعين احكام الوظائف الدائمة .

— يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والاجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية .

في التعيين في الوظائف :

— يكون التعيين ابتداء في أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة .

— يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية . ويكون التعيين في الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة .

— تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها والتي يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة في صحيفتين يوميتين على الأقل ، ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها . وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان .

— يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بامتحان بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان وعند التساوى في الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فان تساويا تقدم الأكبر سنا .

— تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين في هذه الوظائف ازواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخوتهم القائمين بأعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء .

— يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف :

١ — أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة .

٢ — أن يكون متحماً السيرة حسن السمعة .

٣ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .

ومع ذلك فإذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة .

وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٤ — ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل .

٥ — أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة .

٦ — أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبي المختص ، وذلك فيما عدا العاملين المعيّنين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الاعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

٧ — أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨ — ألا يقل السن عن ست عشرة سنة .

٩ — أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة .

— يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار فإذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون إلى لجنة شئون العاملين فإن رأت صلاحيتهم للنقل إلى وظائف أخرى نقلتهم إليها والا اقترحت إنهاء خدمتهم .

وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناءً على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التي لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار .

ويستثنى من الأحكام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية .

— يجوز إعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى بذات أجره الاصلى الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الاقدمية ذلك اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها ، على الا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبه ضعيف .

— يستحق العامل عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقا لمجدول الأجور المرافق لهذا القانون .

ويستحق العامل أجره اعتبارا من تاريخ تسلمه العمل ، ما لم يكن مستقبلي بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه .

— يجوز لرئيس الجمهورية فى الحالات التى يقدرها أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالأجر والبدلات التى كان يتقاضاها قبل التعيين بها ولو تجاوز نهاية الأجر والبدلات المقررة للوظيفة الجديدة .

— تصدر لجنة شئون الخدمة المدنية قرار بنظام احتساب مدة خبره المكتسبة علميا وما يترتب عليها من احتساب الاقدمية الافتراضية والزيادة فى أجر بداية التعيين وذلك بالنسبة للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توفرها لشغل الوظيفة مع مراعاة اتفاق هذه الخبرة مع طبيعة عمل الوظيفة .

ويجوز بقرار من السلطة المختصة تعيين العامل الذى تزيد مدة خبرته العلمية التى تتفق وطبيعة العمل عن المدة المطلوب توفرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف الى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة بحد أقصى خمس خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها وبشرط الا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ المفروض لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الاقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر .

فى قياس كفاية الأداء :

— تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها .

ويكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحدة لهذا الغرض وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء .

ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخذ أساسا لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفاء أو ضعيف .

كما تضع السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع تقدير واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها .

ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يوليو الى آخر يونيه وتقدم خلال شهرى سبتمبر وأكتوبر ، وتعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر .

ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الاولى فما دونها .

وتعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم .

— يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤسائهم ان مستوى ادائهم اقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقا لنتيجة القياس الدورى للأداء أولا بأول .

— يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله ان يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض .

— يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العالوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير .

ولا يترتب الاثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

— يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين ، فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقله اليها . أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافاة .

فى الترقيه :

— مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى اليها تكون الترقية اليها من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها .

ولا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضي سنة على الاقل ما لم تكن الترقية فى وظائف الوحدات المنشأة حديثا أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة .

— تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبيده الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز .

وتكون الترقية الى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية .

ويشترط فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلًا على مرتبة ممتازة فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتازة فى السنة السابقة عليهما مباشرة وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات ملتبة الكفاية .

ويشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها .

— يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين . وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها . ويستحق العامل بداية الاجر المقرر للوظيفة المرقى اليها أو علاوة من علاواتها ايهما أكبر اعتبارا من هذا التاريخ ولا يخل ذلك باستحقاق العلاوة الدورية فى موعدها .

فى الأجور والعلاوات :

— تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة وفقا لما ولد فى الجدول المرافق .

— يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقا لما هو مبين بالجدول المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الاجر المقرر لدرجة الوظيفة . وتستحق العلاوة الدورية فى أول يناير التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة .

البدلات والمزايا العينية والتعويضات :

— يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل لشاغلى الوظائف العليا بحسب مستوى كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وذلك بحد أقصى ١٠٠٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة ويصرف هذا البديل لشاغل الوظيفة المقرر لها . وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هذا البديل للضرائب .

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة ما يلى :

١ — بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة .

٢ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البديل أثناء إقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البديل للضرائب .

٢ - بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة بالموازنة .

ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقا لما تقدم على ١٠٠٪ من الأجر الأساسى .

— يصدر بنظام المزايا العينية التى تمنح لبعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية .

— يستحق شاغل الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة وذلك طبقا للنظام الذى تضعه السلطة ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال .

— يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل أداء أعمال الوظيفة وذلك فى الأحوال ووفقا للأوضاع والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية .

— تكون الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها العامل أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ملكا للدولة .

فى الحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية :

— للسلطة المختصة وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالانتاج فى الجهات التى يسمح نشاطها بذلك بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الأداء الواجب تحقيقها بالنسبة للعامل أو مجموعة العاملين وحساب الزيادة فى الأجر عند زيادة الانتاج عن المعدلات المقررة وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة .

— تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للأداء .

— يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات .

— يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة وذلك طبقا للأوضاع التى تقررها .

— تضع السلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بها وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة

له ، والقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية ، والتشريعات الأخرى الصادرة فى هذا الشأن ، وذلك بمراعاة ما لوزير المالية من سلطة أعانة أسر المجندين فى الأحوال وطبقا للأوضاع التى يقررها رئيس الجمهورية .

فى النقل والتدب والاعارة والبعثات والتدريب :

— يجوز نقل العامل من وحدة الى أخرى من الوحدات التى تسرى عليها أحكامه ، كما يجوز نقله الى الهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة بها ووحدات القطاع العام والعكس وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى الترقية بالاقدمية أو كان بناء على طلبه .

ويستثنى من النسبة المئوية سالفة الذكر الوحدات المنشأة حديثا .

ولا يجوز نقل العامل من وظيفة الى وظيفة أخرى درجتها أقل ويكون نقل العامل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

— يجوز بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة نقل العامل من وحدة الى أخرى فى الحالتين الآتيتين :

١ - اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمر بها .

٢ - اذا كان زائدا عن حاجة فى العمل فى الوحدة التى يعمل بها ، وفى هذه الحالة يلغى تمويل وظيفته من موازنتها أو ينقل هذا التمويل الى الجهة المنقول اليها .

— يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب العامل للقيام مؤقتا بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة فى نفس الوحدة التى يعمل بها أو فى وحدة أخرى اذا كانت حاجة العمل فى الوظيفة الأصلية تسمح بذلك .

— يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد موافقة العامل كتابة اعارته للعمل فى الداخل أو الخارج ويحدد القرار الصادر بالاعارة مدتها وذلك فى ضوء القواعد والأجراءات التى تصدرها السلطة المختصة .

ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهة المستعيرة ومع ذلك يجوز منحه أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التى يحددها رئيس الجمهورية .

وتدخل مدة الاعارة ضمن مدة اشتراك العامل فى نظام التأمين الاجتماعى واستحقاق العلاوة والترقية وذلك مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له ;

— عند اعارة أحد العاملين تبقى وظيفته خالية ويجوز فى حالة الضرورة شغلها بطريق التعيين أو الترقية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين اذا كان مدة الاعارة سنة فأكثر وعند عودة العامل يشغل وظيفته الأصلية اذا كانت خالية أو أى وظيفة

خالية من درجة وظيفته أو يبقى فى وظيفته الاصلية بصفة شخصية على ان تسوى حالته فى أول وظيفة تخلو من نفس درجة وظيفته .

وفى جميع الاحوال يحتفظ بكافة مميزات الوظيفة التى كان يشغلها قبل الاعارة .

— يجوز ايفاد العاملين فى بعثات أو منح للدراسة أو اجازات دراسية بأجر أو بدون أجر بالشروط والأوضاع المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له .

وتدخل المدة فى الحالات المتقدمة ضمن مدة اشتراك العامل فى نظام التأمين الاجتماعى وفى استحقاق العلاوة الدورية والترقية وذلك مع مراعاة الاحكام الواردة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له .

وتحفظ على سبيل التذكير لاعضاء البعثات والمنح والاجازات الدراسية من العاملين والمجندين وظائفهم ويجوز شغل هذه الوظائف بصفة مؤقتة بطريق التعيين دون الترقية اذا كانت مدة البعثة أو المنحة أو الاجازة لا تقل عن سنة على ان تضى عند عودتهم .

— على كل وحدة ان تضع نظاما لتدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم .

ويتضمن هذا النظام الخطة والاساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقوم نتائج هذه الخطة .

ويعتبر التخلف عن التدريب اخلايا بواجبات الوظيفة .

وتحدد المعاملة المالية للموفدين للتدريب وفقا للقواعد المقررة .

فى الاجازات :

— لا يجوز للعامل ان ينقطع عن عمله الا لاجازه يستحقها فى حدود الاجازات المقررة ووفقا للضوابط والاجراءات التى تضعها السلطة المختصة .

— للعامل الحق فى اجازة بأجر كامل فى أيام عطلات الاعياد والمناسبات الرسمية التى تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

ويجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات بأجر مضاعف اذا اقتضت الضرورة ذلك ، أو يمنح أياما عىضا عنها .

وتسرى بالنسبة للاعياد الدينية لغير المسلمين أحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى هذا الشأن .

— يستحق العامل اجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية اجازة أخرى .

الملاح العامة لقانون العاملين بالقطاع العام :

- تسرى أحكام هذا القانون على العاملين فى شركات القطاع العام ، وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا القانون .
- يتولى المجلس الأعلى للقطاع التنسيق بين الشركات الداخلة فى نطاقه وذلك بتقديم المشورة فيما يعرض عليه من الشركات للمساعدة فى تحقيق الاهداف المرسومة لها .
- تشكل فى كل شركة بقرار من رئيس مجلس الادارة لجنة أو أكثر لشئون العاملين تختص بالنظر فى تعيين ونقل وترقية العاملين واستحقاقهم العلاوات واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم وذلك بالنسبة لموظائف الدرجة الثانية فما دونها. كما تختص بالنظر فيما يرى رئيس مجلس الادارة عرضه عليها من موضوعات .
- تعلن القرارات التى تصدر فى شئون العاملين فى نشرة تصدر بتنظيم توزيعها وتعليقها فى لوحة الاعلانات قرار من رئيس مجلس الادارة .
- يختص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأى مسببا فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون عن طريق ادارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

فى الوظائف :

- تضع كل شركة هيكلا تنظيميا لها وكذلك جداول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها بما يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها والأجر المقرر لها وذلك فى حدود الجدول المرافق لهذا القانون . ويعتمد الهيكل التنظيمى وجدول التوصيف والتقييم من مجلس الادارة . ولمجلس الادارة أن يعيد النظر فى الهيكل التنظيمى وفى الجداول المشار اليها كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك .
- وفى كل الأحوال يشترط الالتزام بالنسبة المقررة للأجور الى رقم الانتاج أو رقم الأعمال كما يضع مجلس الادارة القواعد والاجراءات المتعلقة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها وذلك مع مراعاة المعايير التى يصدر بشأنها قرار من رئيس مجلس الوزراء .
- تقسم وظائف كل شركة الى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والنقل والندب والاعارة .
- يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين فيها أو الترقية أو النقل أو الندب أو الاعارة اليها وذلك طبقا للقواعد والضوابط والاجراءات التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن .

— يضع مجلس الادارة نظاما لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ومن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بما يتفق مع نشاط الشركة وظروفها بما يساعد على تحقيق أهدافها وبمراعاة التشريعات التي تصدرها الدولة فى هذا الشأن .

فى التعيين فى الوظائف :

— فيما عدا وظائف رئيس وأعضاء مجلس الادارة التى تشغل بقرار من رئيس مجلس الوزراء يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة . ويكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه .

— يضع مجلس الادارة القواعد الخاصة بالاعلان عن الوظائف الخالية واجراءات التعيين فيها ، كما يحدد الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ويستثنى من ذلك الوظائف التى يكون شغلها بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة .

— يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان .

— تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالاتهم بالقيام بأعمالها ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أجد أخواتهم القائمين بأعمالهم وذلك فى عجزهم عجزا تاما أو وفانهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف . وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء .

— يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :

١ - أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية احدى الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل وبالنسبة الى تولى الوظائف العامة .

٢ - أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

٣ - ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية فى احدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم قد رد اليه اعتباره . ومع ذلك فان كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيينه بعد موافقة رئيس مجلس الادارة وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم أن ظروف الواقعة تتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٤ - ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائى ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل .

٥ - أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة وفقا لجدول الوظائف وبطاقات وصفها .

٦ - أن تثبت لياقته صحيا بمعرفة الجهة الطبية التى يحددها مجلس الادارة ، ويجوز الاعفاء مع شروط اللياقة اللازمة للتعيين للاستمرار فى العمل كلها أو بعضها بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه .

٧ - أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨ - ألا تقل سنه عن ستة عشر سنة .

٩ - أن يكون ملما بالقراءة والكتابة .

— يوضع العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ تسليمه العمل وتقرر صلاحيته فى خلال مدة الاختبار وفقا للنظام الذى يقرره مجلس الادارة ، ويستثنى من ذلك المعينون فى الوظائف العليا . ولا يجوز وضع العامل تحت الاختبار أكثر من مرة واحدة .

— يجوز اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الشركة أو فى شركة أخرى بذات أجره الأسمى الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاه فى وظيفته السابقة فى الأقدمية وذلك اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها على أن يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبه كفاء على الأقل .

— تعتبر الأقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها .

— يستحق العامل الأجر المقرر للوظيفة طبقا لجدول الأجور المرافق لهذا القانون ووفقا لما يرد بجدول توصيف وتقييم الوظائف المعتمدة من مجلس ادارة الشركة وذلك من تاريخ تسلمه للعمل ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه .

— يصدر مجلس ادارة الشركة قرارا بنظام احتساب مدة الخبرة المكتسبة علميا وما يترتب عليها من احتساب الأقدمية الافتراضية والزيادة فى أجر بداية التعيين وذلك بالنسبة للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة مع مراعاة اتفاق هذه الخبرة مع طبيعة عمل الوظيفة ، كما يضع مجلس الادارة القواعد التى تسمح بالتعيين بما يجاوز بداية الأجر المقرر للوظيفة وذلك فى الحالات التى يتوافر فيها لشاغل الوظيفة مدد خبرة ترفع من مستوى الأداء .

فى قياس كفاية الأداء :

- يضع مجلس الادارة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها .
- يجب اخطار العامل الذى يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه ضعيف بأوجه الضعف فى هذا الأداء كتابة وذلك قبل نهاية الفترة التى يوضع عنها تقرير الكفاية .
- يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات .
- يمنح العاملون الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير من رئيس مجلس الادارة ويجوز اعلان أسمائهم فى لوحة مخصصة لذلك .
- يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية التى يقرر مجلس الادارة صرفها ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير .
- ولا يترتب الأثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

— يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى من مستواها قررت نقله اليها أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أى وظيفة من مستواها بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وترفع اللجنة تقريرها لرئيس مجلس الادارة لاعتماده ، فاذا لم يعتمد اعاده للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل . فاذا كان التقرير التالى مباشرة بمرتبة ضعيف يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

فى الترقية :

— مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى اليها تكون الترقية اليها من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها . ولا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الأقل بما لم تكن الترقية فى وظائف الشركات المنشأة حديثا أو لم يكن من بين العاملين بالشركة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة .

— تكون الترقية الى وظائف الدرجة الاولى فما فوقها بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبيده الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز . وتكون الترقية الى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود

النسب الواردة في الجدول المرافق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على
على حدة . على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ويشترط في ذلك أن
يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين
ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة عليها وذلك مع التقيد
بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية
بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية في الجزء الباقي الى سنة
تالية .

— يضع مجلس الادارة القواعد والاجراءات المتعلقة بالترقية وذلك بما يتفق مع أهمية
الوظيفة المطلوب شغلها ومسئولياتها وواجباتها وكفاءة المرشح لشغلها والتي
تحدد على ضوء اجتياز الدورات التدريبية التي تتاح له والتقارير المقدمة عنه
أو غير ذلك من مقاييس الكفاية .

— يصدر قرار الترقية من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه . وتعتبر الترقية نافذة
من تاريخ صدور القرار بها ، ويستحق للعامل بداية الدرجة المقررة للوظيفة المرقى
اليها أو علاوة من علاواتها أيهما أكبر اعتبارا من هذا التاريخ ولا يخل ذلك
باستحقاق العلاوة الدورية في موعدها .

في الأجور والعلاوات :

— تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة وفقا لما ورد في الجدول المرافق .

— يقرر مجلس الادارة في ختام كل سنة مالية مبدأ استحقاق العاملين العلاوة الدورية
أو عدم استحقاقها وذلك في ضوء المركز المالي وما تحقق من أهداف . كما يجوز
للمجلس أن يقرر استحقاق نسبة من العلاوة الدورية وفي هذه الحالة لا يجوز أن
تزيد النسبة المستحقة من العلاوة في الوظائف العليا عنها في وظائف الدرجات
الأدنى ، يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التي يشغلها طبقا
لما هو مبين بالجدول المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة .
وتستحق العلاوة الدورية في أول يناير التالي لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو
من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة . ويسرى ذلك على من يعاد تعيينه
دون فاصل زمني . وبالنسبة لمن يعاد تعيينه بفاصل زمني تستحق العلاوة في أول
يناير التالي لانقضاء سنة من تاريخ إعادة التعيين . ولا تغير الترقية من موعد
استحقاق العلاوة الدورية . ويصدر بمنح العلاوة قرار من رئيس مجلس الادارة .

في البدلات والمزايا المادية والعينية والتعويضات :

— يضع مجلس ادارة الشركة النظم المتعلقة بتقرير البدلات والمزايا العينية
والتعويضات .

— مع مراعاة القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء يجوز لمجلس الإدارة منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وذلك وفقا للنظام الذى يضعه فى هذا الشأن :

١ — بدل تمثيل لأعضاء مجلس الإدارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا والوظائف الرئيسية التى يحددها مجلس الإدارة وذلك فى حدود ٥٠٪ من بدل التمثيل المقرر

لرئيس مجلس الإدارة ويصرف هذا البديل لشاغلى الوظيفة المقررة لها وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هذا البديل للضرائب .

٢ — بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة وذلك بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الأجر المقرر للوظيفة التى يشغلها العامل .

٣ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة بها تقرير هذا البديل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ولا يخضع هذا البديل للضرائب .

٤ — بدلات وظيفة يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك بالفئات المقررة للعاملين المدنيين بالدولة .

٥ — بدلات خاصة للعاملين بفروع الشركة خارج الجمهورية وذلك بالفئات التى يحددها مجلس الإدارة .

— تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء مستويات الشركات والدرجة المالية التى يعين فيها رئيس مجلس إدارة كل مستوى وبديل التمثيل المقرر له وذلك وفقا لتقييم مستوى كل شركة بناء على اقتراح المجالس العليا للقطاعات ، وتحدد الدرجة التى يعين عليها رئيس مجلس إدارة الشركة وبديل التمثيل المقرر له وفقا للتحديد المشار اليه .

— لرئيس مجلس الوزراء فى الحالات التى يقدرها أن يقرر احتفاظ العامل بصفة شخصية بالبدلات والمزايا التى يتقاضاها وذلك عند شغله وظيفة أخرى .

— يضع مجلس الإدارة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للشركة نظاما للمزايا المعينة التى يجوز منحها بعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا وذلك طبقا للقواعد والضوابط التى يقررها فى هذا الشأن .

— يستحق العامل مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الرئيس المختص وذلك طبقا للقواعد والضوابط التى يضعها مجلس الإدارة فى هذا الشأن .

— يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار بالأحكام والفئات الخاصة ببديل السفر ومصروفات الانتقال التى تصرف للعاملين تعويضا لهم عما ينفقونه فى سبيل أداء وظائفهم .

— تكون الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها العامل أثناء أو بسبب تأدية وظيفة ملكا للشركة وذلك اذا كانت نتيجة لتجارب أو بحوث أو دراسات كلف بها ، وتكون مملوكة للدولة اذا كانت لها صلة بالشئون العسكرية .

فى رىط الأجر بالانتاج والحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية :

— يجوز لمجلس الادارة وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالانتاج أو بالعمولة بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الأداء الواجب تحقيقها بالنسبة للعامل أو مجموعة العاملين والأجر المقابل لها وحساب الزيادة فى هذا الأجر عند زيادة الانتاج عن المعدلات المقررة وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة .

— يضع مجلس الادارة نظاما للحوافز المادية والأدبية على اختلاف أنواعها بما يكفل تحقيق أهداف الشركة ويحقق زيادة الانتاج وجودته وذلك على أساس معدلات قياسية للأداء والانتاج .

— يجوز لرئيس مجلس الادارة تقرير مكافئة تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا واقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات . كما يجوز لرئيس الجمعية العمومية للشركة منح مكافأة تشجيعية لرئيس ولأعضاء مجلس الادارة ولمن يرى من العاملين على ضوء ما تحقق من أهداف .

— يجوز لرئيس مجلس الادارة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العالوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة .

— يضع مجلس الادارة بالاشتراك مع اللجنة أو اللجان النقابية للشركة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية الرياضية للعاملين بالشركة وذلك بما لا يقل عن الخدمات المقررة فى قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ والقوانين المعدلة له بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له « القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ الخاص بالنقابات العمالية العمالية والتشريعات الأخرى الصادرة فى هذا الشأن ، وذلك بمراعاة ما لوزير المالية من سلطة اعانة أسر المجندين فى الأحوال وطبقا للأوضاع التى يقررها رئيس الجمهورية .

فى النقل والندب والاعارة والبعثات والتدريب :

— يجوز لدواعى العمل نقل العامل الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها داخل الشركة ، ولا يجوز بغير موافقة العامل نقله الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها فى شركة أخرى داخل القطاع أو فى قطاع آخر أو تابعة للجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة وذلك بموافقة الوحدتين المنقول منها والمنقول اليها ، ويتم النقل فى الحالات المشار اليها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين .

— لمجلس الادارة أن يقرر نقل العامل اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات شغل أى وظيفة فى مجموعته النوعية الى وظيفة من نفس من نفس درجته فى مجموعة نوعية أخرى يكون مستوفيا لاشتراطات شغلها ، وتحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ شغله للوظيفة المنقول منها .

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل العامل من قطاع الى قطاع آخر فى الحالتين الآتيتين :

١ — اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى القطاع الذى يعمل به .

٢ — اذا كان زائدا عن حاجة العمل فى الشركة التى يعمل بها .

ويجوز لرئيس المجلس الأعلى للقطاع نقل العامل فى الحالتين السابقتين داخل القطاعات التى يشرف عليها .

— يجوز لدواعى العمل بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ندب العامل الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها أو الى وظيفة تعلو وظيفته مباشرة فى ذات الشركة وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد سنة أخرى وبحد أقصى سنتين .

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه بعد موافقة العامل كتابة اعارته للعمل فى الداخل أو فى الخارج ويحدد القرار الصادر بالاعارة ، مدتها وذلك فى ضوء القواعد والاجراءات التى يحددها مجلس الادارة ، ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهة المستعيرة .

— يضع مجلس ادارة الشركة نظاما لايقاد العاملين بها فى بعثات داخلية أو خارجية أو منح أو اجازات دراسية بأجر أو بدون أجر .

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس الجمعية العمومية للشركة نقل رئيس مجلس ادارة الشركة واعارته ، كما يجوز بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة ايفاده فى بعثة أو منحة . ويجوز بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على عرض رئيس مجلس الادارة نقل أعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا واعارتهم ، أما ايفادهم فى بعثات أو منح وندبهم داخل الشركة فيكون بقرار من رئيس مجلس ادارة الشركة .

— يضع مجلس الادارة نظاما لتدريب العاملين بالشركة وتنمية قدراتهم ويتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقويم نتائج هذه الخطة .

فى الاجازات :

— لا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة يستحقها فى حدود الاجازات المقررة وطبقا للضوابط والاجراءات التى يضعها مجلس الادارة .

— يحدد مجلس الادارة أيام العمل فى الأسبوع وساعاته بما يتفق مع النظام العام وطبيعة عمل الشركة والأهداف المنوط بها تحقيقها مع عدم الاخلال بالأحكام الواردة فى القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦١ فى شأن تشغيل العمال فى المنشآت الصناعية .

— للعامل الحق فى اجازة بأجر كامل فى أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات بأجر مضاعف اذا اقتضت الضرورة ذلك ، أو أن يمنح أياما عوضا عنها .

الفصل الثالث عشر

التنظيم والتوجيه الإدارى

نظرا للنمو المضطرد فى حجم جهاز الادارة العامة فى مصر ، فقد تراكمت مشكلات ادارية وتنظيمية عديدة عبر سنوات طويلة أحدثت أثارا سلبية فى كفاءة وفعالية وحدات هذا الجهاز ونتيجة لتكرار مواجهة ذات المشكلات وفى مواجهة الشكاوى المتزايدة لجمهور المتعاملين مع وحدات الادارة العامة ، فقد بدأت الدولة توجه عناية خاصة نحو موضوع اعادة تنظيم وتوجيه الأعمال الادارية .

ومن التعبيرات المألوفة التى شاع استخدامها فى بلادنا تعبير الاصلاح الإدارى ، ويتناول الكتاب هذا التعبير من زوايا مختلفة وأبعاد متباينة ويصلون فيه الى آراء متناقضة تبدأ من الرأى المتفائل الذى يعتقد بإمكانية احداث الاصلاح الإدارى بجهد يسير وفى زمن وجيز ، وتنتهى بالرأى المتشائم الذى لا يرى أملا فى اصلاح أو تطوير . كذلك تتباين وجهات النظر حول المداخل الممكنة لاحداث الاصلاح المنشود . فهناك من يرى فى التطور والتغيير المرحلى التدريجى أسلوبا مناسباً للاصلاح الإدارى ، بينما يعتقد البعض أن الأسلوب الوحيد الذى يجب استخدامه هو أسلوب الثورة الادارية الشاملة التى تقضى على الأجهزة والتنظيمات الادارية القائمة وتقيم على أنقاضها تنظيمات ادارية حديثة خالية من الأمراض والشوائب . ومن ناحية أخرى فان الدارسين لموضوعات الادارة ومشكلاتها يختلفون فى تحديد الأسباب التى تبعث على الدعوة الى الاصلاح الإدارى . فهناك من يؤمن بأن هذه المشكلات ادارية وتنظيمية فى جذورها ومن ثم فسبيل الاصلاح هو استخدام مفاهيم ومبادئ أكثر تطورا وتقدما فى توجيه العمل الإدارى وتغيير النظم واللوائح المحددة للعمل الإدارى والتنظيمى بحيث تعكس التقدم والتطور فى مفاهيم الادارة العلمية الحديثة . وعلى العكس من هذا نجد آراء تنادى بأن المشكلة الادارية انما هى مشكلة أخلاقية فى الأساس وبالتالي فليس هناك جدوى من عمليات الاصلاح الإدارى ان لم تسبقها ثورة أخلاقية شاملة تغير من العادات والأنماط السلوكية للأفراد والجماعات ، الأمر الذى يخلق مناخا اجتماعيا وإنسانيا متميزا يجعل ممارسة العمل الإدارى وفقا للمبادئ والقواعد العلمية السليمة أمرا ممكنا ومجديا فى ذات الوقت . وأخيرا فهناك خلاف لايزال يثير كثيرا من النقاش حول مدى شمول عمليات الاصلاح الإدارى وهل من الواجب أن تشمل وحدات الانتاج والخدمات والوحدات التنظيمية المختلفة من المستويات المتباينة جميعا وفى ذات الوقت ، أم أنه يحسن البدء ببعض تلك الوحدات واتخاذها نقاط ارتكاز وانطلاق لعملية اصلاح مرحلى .

هذا الاختلاف والتباين في وجهات النظر يتركز حول النقاط الآتية :

- الخلاف حول مظاهر التخلف الإداري .
- الخلاف حول أسباب وجذور المشكلة الإدارية .
- الخلاف حول استراتيجية الإصلاح الإداري ومفهومه الدقيق .

ولقد أدى هذا الخلاف في الرأي الى عدم الاستفادة الحقيقية من كثير من جهود الإصلاح الإداري التي استعانت بالخبرات الوطنية أو الأجنبية . كذلك يؤدي استمرار هذا الخلاف والتباين في الآراء الى تعويق ما قد يبذل من جهود في المستقبل لنفس الغرض . وحيث تحتل المشكلة الإدارية الآن جانبا كبيرا من اهتمام الدول العربية عموما ومصر على سبيل التحديد ، وحيث تبدو الرغبة شديدة في التوصل الى مدخل صحيح وسليم لعلاج تلك المشكلة وإتاحة الفرصة للانطلاق في الانتاج على أسس إدارية وتنظيمية سليمة ، نرى أن نقطة البدء ينبغي أن تكون محاولة جادة وأمينة وموضوعية في سبيل تكوين إطار فكري صحيح عن المشكلة الإدارية وجذورها ومن ثم الاستناد الى هذا الإطار الفكري المتناسق في اختيار أفضل الحلول للمشكلة الإدارية في مصر التي تتفق مع الامكانيات المتاحة (أو التي يمكن توفيرها) وتتناسب مع ظروف البيئة وطبيعة الأهداف القومية والتحديات التي يواجهها هذا الوطن ، والتي قد تصلح نموذجا تسترشد به الدول العربية الأخرى في سبيل تطوير النظم الإدارية بها .

وفي سبيل تقديم هذا الإطار الفكري المتكامل عن المشكلة الإدارية في مصر نقدم هذه الدراسة التي تركز على عدد من الفروض الأساسية هي :

— ان التخلف الإداري ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من مجتمع لآخر ، كما تتباين مظاهرها في المجتمع الواحد من فترة لأخرى أو من قطاع الى قطاع آخر .

— ان التخلف الإداري ظاهرة اشعاعية بمعنى أن تخلف وحدة معينة من الناحية الإدارية لا يقتصر أثره عليها فحسب ، بل يمتد أثر هذا التخلف الإداري ليؤثر على وحدات إدارية أخرى بدرجات متفاوتة .

— ان التخلف الإداري ظاهرة متعددة الأبعاد Multi Dimensional بمعنى تعدد العوامل والمتغيرات المسببة لها ومن ثم قد تتفاوت الأهمية النسبية لكل من العوامل والمتغيرات بدرجات ملموسة .

— استنادا الى الفروض الثلاثة السابقة فإن الإصلاح الإداري يعتبر أيضا ظاهرة نسبية Relative من حيث المكان والزمان . أي أن محاولات الإصلاح الإداري التي تطبق في مكان معين وزمن محدد ليس من الضروري أن تستمر فاعليتها لتشمل أمكنة أخرى وأزمنة أخرى . بمعنى أن تطبيق خطة للإصلاح الإداري لا يمثل حلا دائما للمشكلة الإدارية ، حيث تتجدد وتتغير مظاهر المشكلة ومن ثم تصبح الحاجة الى تغيير وتجديد مدخل الإصلاح أمرا واقعا ومحتملا .

— ليس من الضروري أن يشمل الإصلاح الإداري كافة الوحدات والأجهزة الإدارية من كل المستويات التنظيمية في ذات الوقت ، بل انه اعتمادا على الصفة الاشعاعية للتخلف (وبالتالي الإصلاح الإداري) فانه يمكن لاحداث الإصلاح الشامل اختيار بعض الوحدات الادارية الحاكمة أو المؤثرة واحداث التطوير فيها حتى ينعكس أثر هذا التطوير على باقى الوحدات والأجهزة الادارية المتعاملة معها .

— حيث تتعدد العوامل المسببة للتخلف الإداري وتختلف فى أهميتها النسبية فليس من الضروري أن يشمل الإصلاح كل تلك العوامل فى ذات الوقت ، بل يجب التركيز ابتداء على أكثرها أهمية وأعظمها تأثيرا فى احداث التخلف الإداري .

مظاهر التخلف الإداري :

تختلف مظاهر التخلف الإداري من وحدة لأخرى ، وتتباين بمرور الزمن . كذلك تتغير مظاهر التخلف الإداري بين أقسام أو أجهزة الوحدة الادارية الواحدة . وسنحاول فى هذا الجزء عرض أهم مظاهر التخلف الإداري التي يحتمل ظهورها فى وحدات الانتاج والخدمات وأجهزة الدولة المختلفة فى مصر وغيرها من الدول العربية أو النامية والتي تمثل مصدرا أساسيا من مصادر الشكوى وعدم الرضاء عن أداء الجهاز البيروقراطى العام .

● تخلف الانتاج :

يعتبر تخلف الانتاج (سلع أو خدمات) من حيث النوع والكم أهم مظاهر التخلف الإداري . فأنواع السلع أو الخدمات التي تقوم الوحدات الادارية بتقديمها للجماهير المستهلكة سواء محليا أو خارجيا قد تقل فى كثير من الأحيان عن الأنواع المتقدمة التي تم التوصل إليها فى أجزاء أخرى من العالم . ويثار فى هذا الشأن اعتراض يركز على نقص الموارد والامكانيات المادية كسبب مباشر لهذا القصور فى الانتاج ، ولكن هذا النقص يمثل فى رأينا أحد القيود Constraints التي تعمل الادارة فى ظلها والتي يجب عليها أن تأخذها فى الاعتبار وتجد لنفسها منها مخرجا . كذلك فان هذا النقص فى الموارد والامكانيات المادية يعتبر ظاهرة عامة فى كل دول العالم النامية ومع ذلك تتفاوت قدراتها على مواجهة هذا النقص تبعا لدرجة التقدم الإداري بها .

● انخفاض جودة الانتاج :

وبالنسبة للأنواع المتخلفة فى الانتاج السلى أو الخدمى ، فان مستوى الجودة الفعلى يقل كثيرا عما يجب أن يكون عليه والأمثلة على ذلك كثيرة ومتعددة فى مجال الانتاج الصناعى أو الخدمات العامة كالنقل والمواصلات ، التليفونات ، الانارة وغيرها التي تتصف أساسا بالتخلف فى النوعية بالاضافة الى انخفاض مستوى الجودة فى الأداء (مثال ذلك استخدام وسيلة اتصال تليفونى متطورة فى الاتصالات المحلية ورغم هذا فان جودة أداء هذه الخدمة المتخلفة مازالت منخفضة) . ويبرز انخفاض جودة

الانتاج كمظهر من مظاهر التخلف الإدارى بشكل واضح فى الحالات التى تتصل بتقديم هذا الانتاج السلعى لجمهور أجنبية (كما فى حالة تصدير الانتاج السلعى الى الأسواق الأجنبية أو تقديم خدمات الفنادق والمواصلات والسياحة عموما للسائحين الأجانب فى مصر) .

● ارتفاع تكلفة الانتاج :

ومن الأمور الملاحظة الارتفاع النسبى فى تكلفة الانتاج السلعى أو الخدمى فى وحدات الانتاج أو الخدمات كمظهر من مظاهر التخلف الإدارى الذى يترتب عليه تضيق نطاق السوق المستخدمة للسلعة أو الخدمة بالإضافة الى رفع أسعارها بالنسبة للمستخدم لها . والدليل على ذلك ما تعانيه شركات الانتاج الصناعى حين يطلب اليها استخدام بعض مستلزمات الانتاج التى يتم انتاجها محليا لتحل محل مثيلاتها المستوردة من الخارج ، اذ فى أغلب الأحيان يترتب على هذا الاحلال ارتفاع فى تكلفة الانتاج بنسب قد تصل الى ٥٠٪ وأكثر نظرا لارتفاع تكلفة انتاج تلك المستلزمات محليا . ان الصورة العامة بالنسبة لكثير من أشكال الانتاج السلعى أو الخدمى أنها تتم بمستوى عال من التكلفة الحقيقية الأمر الذى يضعف من قدرتها التنافسية فى الأسواق الأجنبية ويجعل الفارق بسيطا بين أسعارها وأسعار السلع الأجنبية الأعلى جودة والأفضل فى الأداء مما يشجع المستهلك المحلى على الاقبال على السلع الأجنبية وبذلك يجعل تهريب تلك السلع تجارة رابحة بالرغم من الحماية الجمركية أو القانونية .

● الاسراف فى استخدام الموارد :

ويتمثل الاسراف فى استخدام الموارد المادية أو البشرية بشكل عام فى ناحيتين :

— استخدام قدر من الموارد أكثر مما تتطلبه طبيعة الانتاج أو الأداء .

— استخدام نوعيات من الموارد أكفأ وأعلى قدرا مما تحتاجه ظروف الانتاج أو الأداء .

وتتركز عيوب الاسراف فى استخدام الموارد فى أنها تحد من قدرة الادارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتاحة ومن ثم تنخفض الانتاجية الحقيقية من ناحية وترتفع التكلفة الفعلية للانتاج أو الأداء . وتنعكس مظاهر الاسراف اساسا فى :

— الموارد البشرية .

— الآلات والمعدات وغيرها من أشكال رأس المال .

— المواد وقطع الغيار .

كذلك يتمثل الاسراف فى استخدام أساليب للعمل والأداء أكثر تقدما وتطورا (وبالتالي أعلى نفقة) مما يحتاجه الانتاج الفعلى ، أو استخدام معدات وآلات أداء

أعمال يمكن تنفيذها يدويا بنفقة أقل • وأخيرا فإن من مظاهر الاسراف الواضحة فى الإدارة فى الدول النامية الالتجاء الى أوجه نشاط تتكلف نفقات وجهود دون ما احتياج حقيقى أو بالرغم من عدم توفير الظروف الملائمة للاستفادة من آثار تلك الأنشطة كما هو الحال بالنسبة لأنشطة الاعلان وبحوث التسويق أو التدريب •

● تخلف وظائف الإدارة :

من أهم الأمور الملاحظة على الإدارة المصرية التخلف الواضح فى مفهومها عن وظائفها الأساسية من ناحية ، والقصور الشديد فى أساليب ممارسة تلك الوظائف من ناحية أخرى • وينطبق هذا القول بشكل عام على الإدارة فى وحدات الانتاج والخدمات بقطاع الأعمال ، كما ينطبق على الإدارة العامة بأجهزة الدولة والمحليات عموما • وتفصيل ذلك أنه :

بالنسبة للتخطيط :

اهتمت الإدارة المصرية بالتخطيط شكلا وأهميته أو تجاهلته موضوعا ، فقد يتم إنشاء إدارات للتخطيط فى كل الشركات والمؤسسات والوزارات والهيئات ، ولكن التخطيط لا يخرج غالبا عن مفهوم الموازنة التى تعد لفترة قادمة وتحدد أوجه الانفاق للاعتمادات المالية المقررة •

بالنسبة للتنظيم الإدارى :

تتركز أهم مظاهر تخلف وظيفة التنظيم فى الإدارة المصرية فيما يلى :

- الاهتمام بالشكل التنظيمى بغض النظر عن مدى ملاءمته لظروف واحتياجات الوحدة وطباع ونوعيات العاملين بها •
 - التركيز على المبادئ التنظيمية المجردة كتفويض السلطة أو تسلسل خط القيادة دون نظر الى مناسبة تلك المبادئ لظروف التنفيذ ومتطلباته •
 - الجمود التنظيمى الناشئ عن عدم وجود دراسات وبحوث تنظيمية تهدف الى متابعة أداء التنظيم واكتشاف أوجه التغيير والتطوير اللازمة •
 - شيوع ظاهرة النمطية فى التنظيم أى التجاء كثير من الشركات والمؤسسات الى اتباع نفس الأنماط التنظيمية بغض النظر عن مدى ملاءمة هذا النمط لظروف واحتياجات كل مشروع • وعلى سبيل التحديد فإن وظيفة التنظيم الإدارى تعاني من نقاط الضعف الرئيسية التالية :
- عدم تناسب الأشكال التنظيمية المستخدمة مع الاحتياجات والظروف الفعلية للوحدات الإدارية •

— اختلال التوازن الأفقى للتنظيم بمعنى عدم تناسب التوزيع الداخلى للأنشطة والوظائف على قطاعات التنظيم أفقيا .

— زيادة عدد المستويات التنظيمية بشكل يزيد من طول مدة الاتصالات ويعقد الإجراءات ويقلل من الفاعلية التنظيمية بشكل عام .

— عدم اتباع أسلوب تفويض السلطات (حيث تتوفر الظروف المناسبة للتفويض) وترك ذلك الأمر للتقدير الشخصى للمدير .

— عدم وضوح الأهداف والاختصاصات لوظائف التنظيم المختلفة الأمر الذى يترتب عليه الفشل فى اختيار أنسب العناصر القادرة على أداء تلك الوظائف .

— جمود العلاقات التنظيمية وعدم تطويرها بما يعكس التطور فى ظروف الانتاج وطبائع ومهارات الأفراد بالتنظيم .

— عدم استخدام المبادئ الأساسية التى توفر مقومات رئيسية لكفاءة التنظيم وهى :

- عدم الازدواج فى التبعية لأجزاء التنظيم .
- مبدأ جماعية العمل .
- مبدأ موضوعية التقييم .
- حدود تصرف واسعة لشاغل الوظيفة .
- درجة عالية من المشاركة بين مستويات وقطاعات التنظيم .
- شبكات اتصال متداخلة ومتشابكة تغطى كل مستويات وقطاعات التنظيم .

ان الادارة المصرية لم تتبين بعد حقيقة التنظيم باعتباره وسيلة الى هدف وليس غاية فى ذاته ، وأخفقت فى اكتشاف أهم عناصر التنظيم وهو سلوك الأفراد والجماعات باعتباره العنصر المحرك والموجه للتنظيم والذى يجب أن تركز الادارة على دراسته .. ومحاولة السيطرة عليه والتحكم فيه .

بالنسبة للمتابعة والتقييم :

استمرارا للتخلف الإدارى البادى فى ممارسة الادارة المصرية لوظيفتى التخطيط والتنظيم ، فإن وظيفة المتابعة والتقييم تعاني هى الأخرى من نقاط ضعف أساسية تقلل من فاعليتها وتحرم الادارة من النتائج الإيجابية التى يمكن التوصل اليها اذا أحسن أداء تلك الوظيفة . ومن أهم نقاط الضعف فى ممارسة وظيفة المتابعة والتقييم ما يلى :

- تخلف مفهوم المتابعة واقتصره على عمليات المقارنة الدورية (كل ٣ أشهر عادة) بين ما تم انجازه وما كان مستهدفا أو مقدرا انجازه فى تلك الفترة . ان تلك المقارنة لا تفيد كثيرا فى تجنب الأخطاء حيث تتم بعد وقوع الأخطاء والانحرافات فعلا .

● يتركز مفهوم المتابعة عادة على مقارنة اجماليات النشاط أو الانجاز الامر الذى يخفى كثيرا من أوجه النقص أو التخلف . ان التحليل التفصيلي للأداء والانجاز ليس من أساليب المتابعة المستخدمة بواسطة الادارة المصرية .

● تتركز عمليات المتابعة فى أغلب الأحيان على الاجراءات والأساليب المستخدمة فى الأداء بغض النظر عن مستوى الأداء ذاته ومدى تميزه من ناحية أو ضرورته من ناحية أخرى .

● لا تتم عمليات التقييم الشامل الذى يستهدف اظهار القيمة الحقيقية لما تم انجازه ومدى تناسبه مع ما استخدم فى سبيله من موارد وما استنفذ فيه من جهد . والمحصلة النهائية لتلك الصورة أن أنشطة المتابعة والتقييم لا تنعكس فى شكل تخطيط جديد أفضل وتنظيم متجدد متناسب مع واقع الأمور .

وبشكل عام فان مظاهر التخلف الادارى تتمثل فى الآتى :

- عدم القدرة على تحقيق معدلات غير عادية من الكفاءة الانتاجية .
- عدم القدرة على الافادة من مفاهيم الادارة العلمية العصرية واستيعاب أساليبها المتطورة .
- سلوك الطريق الأسهل فى تحقيق أهداف الانتاجية (زيادة الموارد والامكانيات لامكان زيادة الانتاجية) وعدم الالتجاء الى الطريق الأصعب (وهو زيادة الانتاجية مع تثبيت الامكانيات أو حتى انقاصها) .
- الاهتمام الزائد بالموارد والامكانيات المادية دون الموارد الفكرية والمفاهيم النظرية التى يتوقف على استيعابها حسن استخدام الموارد المادية .
- الاسراف الشديد فى استخدام الموارد والامكانيات النادرة .

وتلك المظاهر تنشأ عن الأسباب الآتية :

- عدم وضوح الأهداف .
- عدم دقة التخطيط وانحصار مجالاته .
- جمود التنظيم وعدم مناسبته أو ملائمته للأهداف والخطط .
- ضعف وتفكك نظم الرقابة والمتابعة وقصور نظم التقييم .
- وتسود تلك المظاهر شتى مجالات العمل الانتاجى من انتاج ، تمويل ، شئون أفراد وغيرها من أوجه النشاط المستخدمة فى انتاج السلع أو الخدمات .

مصادر التخلف الإداري :

ان التحليل المنطقي لمظاهر التخلف الإداري المشاهدة يجعلنا نصل الى استنتاج رئيسي هو أن أسباب ذلك التخلف قد تعود الى واحد من المتغيرين الأساسيين الآتيين أو كليهما معا :

● المتغير الأول .. التنظيم الإداري ذاته .

● المتغير الثاني .. المناخ المحيط بالتنظيم الإداري .

ان الأساس في تفسير مظاهر التخلف الإداري ومن ثم تبين أسس الإصلاح هو أن تتم محاولة لتأصيل تلك المظاهر . ونستطيع رد تلك المظاهر اما الى أسباب تتعلق بالتنظيم الإداري ذاته ، أو الى الظروف البيئية العامة التي تكون المناخ المحيط بالتنظيم الإداري . كذلك نستطيع في بعض الأحيان أن نرد أسباب التخلف الإداري الى التفاعل بين عناصر التنظيم الإداري من ناحية ، وبين عناصر المناخ العام من ناحية أخرى .

انطلاقا من هذا التحليل المنطقي تصبح عملية الإصلاح الإداري متوقفة على أمرين أساسيين :

الأول : تحليل عناصر التنظيم الإداري والمناخ المحيط في كل حالة وبيان الأهمية النسبية لكل منها ودرجات التفاعل بينها .

الثاني : اختيار العوامل الحاكمة أو الأعظم تأثيرا في الموقف واتخاذها نقطا للارتكاز في عملية الإصلاح الإداري . واستنادا الى الصفة الإشعاعية لمظاهر الإصلاح ، فإن التغيير في تلك العوامل الحاكمة سينعكس أثره على المتغيرات الأخرى المتصلة بالموقف وتتراكم بذلك الآثار الإيجابية لعملية الإصلاح الإداري .

وسيكون تحليلنا للمحاور الأساسية للإصلاح الإداري مركزا على هذا المنطق المحدد .

أولا - التنظيم الإداري كمصدر للتخلف ومحور للإصلاح :

يقصد بالتنظيم الإداري هنا ذلك الهيكل المتشابك من العلاقات الاجتماعية التي تربط أعضاء التنظيم في ممارستهم للأدوار المسندة اليهم تحقيقا للأهداف التنظيمية العامة . ونحن نرى أن تعبير التنظيم يشير الى ذلك النظام الاجتماعي الذي يضم العناصر الأساسية الآتية :

● الأعمال .

● الأفراد .

● الامكانيات والموارد المادية .

- الأساليب والاجراءات والسياسات والنظم
- المستوى العلمى أو التكنولوجى المستخدم

فالتنظيم يضم أعمالا وأنشطة مختلفة الأهمية والصعوبة ، يؤديها أفراد من مهارات وخبرات ومستويات مختلفة ، وهم يستخدمون فى أدائهم لتلك الأعمال والأنشطة أنواعا من الامكانيات والموارد المادية المختلفة طبقا لأساليب واجراءات ونظم وسياسات محددة ، كل ذلك فى اطار من التقدم العلمى أو التكنولوجى المتاح .

وتنقسم الأعمال عادة الى ادارية وتنفيذية ، كذلك ينقسم الأفراد الى مديرين ومنفذين ، ويختص المديرون برسم السياسات وتحديد الاجراءات وتشكيل النظم بحيث يستطيع المنفذون أداء الأعمال المسندة اليهم .

كذلك يضم التنظيم عددا من العمليات الأساسية التى تتم من خلال ممارسة بعض الأعضاء لواجبات معينة ، وتلك العمليات هى :

- عملية القيادة
- عملية الاتصال
- عملية اتخاذ القرارات
- عملية الرقابة والتقييم
- عملية التأثير المتبادل بين جماعات التنظيم

من ذلك نستطيع الوصول الى تحديد أكثر دقة لما يمكن أن يسمى بالأسباب الداخلية للتخلف الإدارى وهى :

- أفراد الإدارة
- العاملون
- الأنشطة والأعمال
- النظم والسياسات والاجراءات
- الموارد والامكانيات المادية
- المستوى العلمى أو التكنولوجى
- عمليات التفاعل وأنواع العلاقات الانسانية
- هيكل التنظيم الذى يضم تلك العناصر وينسق بينها

وأهمية هذا التحديد أنه يمثل الأسباب المحتملة للتخلف الإداري وبالتالي يحدد نقاط الانطلاق للإصلاح . فالأفراد سواء على مستوى الإدارة أو دونها قد يتسببون في أشكال من التخلف الإداري بسبب انخفاض مستويات مهاراتهم وكفاءاتهم أو بسبب عدم توفر الدافع لديهم للعمل والأداء المتميز . كذلك قد ينجم التخلف الإداري عن سوء تصميم الأعمال والأنشطة أو عدم ملاءمتها لطبيعة التنظيم وأهدافه ، أو بسبب سوء توزيعها بين أجزاء التنظيم وأعضائه ، وقد يحدث التخلف الإداري من جمود النظم والسياسات وعدم تطورها وتعقد الإجراءات وطولها وخضوعها لروتين معقد لا يخدم أهدافاً واضحة . كذلك قد يترتب على انخفاض المستوى العلمي أو التكنولوجي السائد في التنظيم تخلف في الأداء الإداري وعدم قدرته على تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة والفاعلية . وأخيراً فقد ينشأ التخلف الإداري من سلبية التفاعل الاجتماعي داخل التنظيم وأنواع الصراع بين الأفراد والجماعات وعدم موضوعية العلاقات التي قد تنشأ بينهم . ومن بين تلك الأسباب المحتملة للتخلف الإداري نستطيع تحديد بعضها منها الذي يمثل أهمية نسبية أعلى في أحداث التخلف وهي :

- المديرون وأنماط سلوكهم .
- العاملون وأنماط سلوكهم .
- العلاقات التنظيمية الفعلية بين أعضاء التنظيم .

ثانياً - المناخ المحيط كمصدر للتخلف ومحور للإصلاح :

المصدر الأساسي الآخر للتخلف الإداري قد يكون طبيعة المناخ المحيط ويقصد بالمناخ المحيط بالتنظيم مجموعة العوامل والنظم والظروف السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والقانونية ، والتكنولوجية ، والحضارة العامة التي تتم في إطارها ممارسة الأعمال الإدارية في العديد من التنظيمات والوحدات الإدارية . وتنبع أهمية المناخ المحيط في التأثير على كفاءة العمل الإداري من كونه يمثل المصدر الأساسي الذي يمد التنظيم الإداري بالموارد والامكانيات المختلفة ، ومنه يستمد التنظيم القيم والأهداف التي يسترشد بها . كذلك يتحكم المناخ المحيط في أداء التنظيم من خلال قدرتي على قبول أو رفض ما ينتجه باعتباره المصب الوحيد الذي يتلقى هذا الانتاج من سلع أو خدمات ، وبعبارة أساسية فإن المناخ المحيط يحدد للتنظيم الإداري ما يلي :

- أنواع ومستويات الأهداف التي يجب عليه تحقيقها .
- أنواع وكميات الموارد التي يمكنه الحصول عليها .
- القيود والاعتبارات التي يجب عليه الالتزام بها .
- القيم والمعايير التي يجب عليه الاسترشاد بها في اختيار الأنشطة والأعمال التي يمارسها .
- أسس ومعايير تقييم كفاءة التنظيم .

ومن ثم فإن قدرا من التخلف الإداري قد ينشأ بسبب الظروف السائدة في المناخ المحيط . فصعوبة الأهداف أو عدم واقعيتها ، أو ضالة الموارد والامكانيات التي يتيحها المناخ للتنظيم الإداري قد تكون من العوامل المؤدية الى مستوى من الأداء الإداري أقل مما يمكن للتنظيم تحقيقه . كذلك فإن زيادة القيود المفروضة على التنظيم الإداري تمثل أحد العوامل الأساسية المسببة للتخلف الإداري إذ تحد من قدرة الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة للمواقف الإدارية ، وتؤدي في النهاية الى قهاون الإدارة وارتكانها على مستويات تنظيمية أعلى في الدولة تستمد منها المعونة والرأى فيما يجب أن تمارسه هي من أنشطة وواجبات .

ومن الناحية العملية فإن مظاهر المناخ المحيط بالإدارة المصرية مثلا كنموذج للإدارة العربية والتي تنعكس على مستوى كفاءتها في وحدات القطاع العام والجهاز الحكومي بشكل عام هي الآتية :

- تضخم الجهاز البيروقراطي بشكل عام والذي يمثل مصدر التشريع والتخطيط والرقابة على الإدارة في وحدات الانتاج والخدمات .
- تعدد المستويات التنظيمية في الجهاز البيروقراطي العام حيث تكثر الفواصل التنظيمية بين الوحدات الأساسية وبين قمة الهرم التنظيمي . ويؤدي هذا التعدد في المستويات الى صعوبة الاتصالات ويطء اتخاذ القرارات .
- تعدد أجهزة التخطيط والرقابة مما يؤدي الى التضارب والتناقض بين أهدافها وأساليبها في العمل ، الأمر الذي يجعل كفاءة العمل والانتاج على مستوى الوحدات الأساسية أقل مما يجب .
- الميل الى تكوين الكثير من الأجهزة واللجان داخل الوحدات الانتاجية الأساسية لتمثيل الأجهزة واللجان العامة خارج الوحدات (مثل إدارة التنظيم وهي امتداد لجهاز التنظيم والإدارة ، اللجنة النقابية وهي امتداد للجهاز النقابي العام . . .) وتنازع تلك الأجهزة واللجان الإدارة اختصاصها دون أن تشارك في تحمل مسئولية العمل والانتاج .
- تعدد وحدات ومستويات التنظيم العام للجهاز الانتاجي (شركة ، هيئة ، وزارة) مع عدم وضوح العلاقات بينها وتضارب الاختصاصات وتمييع المسئوليات ، الأمر الذي يترتب عليه كثيرا من التعويق والتعطل للأعمال .
- الميل الى المركزية في اتخاذ القرارات في كافة المستويات التنظيمية حيث ينزع المسئولون عند كل مستوى تنظيمي الى تركيز السلطات .
- ميل وحدات التنظيم الإداري العام الى الانفصال والانعزال فكل وحدة تتعامل أساسا بوحى من مصالحها وأهدافها الخاصة دون أن تأخذ في الاعتبار ما يجرى في الوحدات الأخرى .

● تعدد القوانين واللوائح وسرعة معدل التغيير فيها والنزعة الى التمييط والتوحيد فيها بحيث تسرى على كافة الوحدات الادارية بغض النظر عن الخلافات بينها فى طبيعة النشاط أو ظروف العمل والاداء .

من هذا التحليل يمكن أن نستخلص أهم المتغيرات البيئية المؤثرة على كفاءة العمل الادارى فى الوحدات التنظيمية العاملة فى اطار مناخ معين فى الآتى :

● العلاقات التنظيمية التى تربط بين وحدات قطاع الانتاج والخدمات من ناحية وسلطة الدولة من ناحية أخرى .

● هيكل التنظيم البيروقراطى العام الذى يشرف على نشاط وحدات الانتاج والخدمات وتقييم أدائها .

● التشريعات والقوانين واللوائح التى تحكم نشاط وحدات الانتاج والخدمات وتضع القواعد الملزمة لاتجاهات النشاط .

● التنظيمات السياسية المتمثلة فى التنظيم السياسى الشعبى - جهاز الدولة - التنظيم النقابى العام .

تلك المتغيرات البيئية الرئيسية تمثل فى رأينا (استنادا الى استقراء انطباعات العديد من رجال الادارة فى مصر) أهم العوامل الخارجة عن حدود التنظيم الادارى ذاته والتى تلعب دورا أساسيا فى احداث التخلف الادارى . وكما سبق القول بالنسبة للمتغيرات التنظيمية الذاتية ، فإن تركيز جهود الاصلاح الادارى على عدد من العوامل الرئيسية الحاكمة سيكون له أثر اشعاعى ينتقل الى غيرها من العوامل التسالية فى الأهمية ومن ثم تتراكم الآثار الايجابية للاصلاح .

من ذلك نخلص الى أن الاصلاح الادارى هو احداث تغيير ينتقل بأسلوب ومستوى الاداء الادارى فى مجتمع معين الى درجة أفضل مما هو مشاهد فى الفترة السابقة على الاصلاح . أما تحديد مواطن التغيير واتجاهاته ومداه فتلك أمور تحددتها الدراسة الموضوعية والعلمية للموقف الادارى المساند فى كل حالة على حدة .

وتلك النقطة تمثل فى رأى سببا جوهريا من أسباب قصور حركات الاصلاح الادارى السابقة فى مصر وغيرها من الدول العربية حيث لم تعتمد أى منها على دراسات تحليلية وتفصيلية تصف تماما الأوضاع الادارية ومنها يتم استنتاج أهم التغيرات المؤثرة على مستوى الكفاءة الادارية التى ينبغى أن ينصب عليها التغيير والتطوير .

والهدف الأساسى للاصلاح الادارى ومن ثم المعيار الأوحد لفاعلية الاصلاح وكفاءته هو احداث تغيير مادى وفكرى ملموس فى اطار وعناصر العمل الادارى وأساليبه بحيث يتحقق القضاء على مظاهر التخلف الادارى المشاهدة ، الأمر الذى ينعكس فى النهاية فى شكل استخدام أفضل للموارد المتاحة وبالقالى اتاحة قدر أعلى وأكفا من الاشباع .

المنطق الأساسي في الإصلاح الإداري :

يمكن أن نترجم معنى الإصلاح الإداري إذن إلى عمليات محددة هي :

١ - خلق المناخ المادي والفكري الملائم الذي يحفز الأفراد والجماعات المتصلة بالعمل الإداري والمؤثرة فيه على بذل الجهد والارتفاع بمستوى الأداء تحقيقاً للأهداف العامة التي ترتبط بتحقيقها قدرتهم على إشباع رغباتهم الخاصة وتحقيق أهدافهم الذاتية .

٢ - تطوير أساليب العمل الإداري وتحديد العلاقات التنظيمية بين الوحدات المختلفة بحيث يصبح في الامكان :

(أ) تحديد أهداف دقيقة وواضحة للعمل الإداري .

(ب) وضع خطط تفصيلية وصحيحة بناء على تقديرات وتنبؤات سليمة .

(ج) بناء تنظيمات حركية ومتجددة خدمة للأهداف المتطورة .

(د) رسم نظم متابعة وتقييم موضوعية وفعالة .

وبشكل أكثر تحديداً فإن الإصلاح الإداري يستهدف الوصول إلى مستوى من الأداء الإداري يتصف بتوفير القدرة لدى الممارسين على :

توزيع الموارد المحدودة بطبيعتها على أوجه الاستخدام غير المحدودة نسبياً ، وذلك تحت ضغوط خارجية لا تملك الإدارة التحكم فيها أو التخلص منها وذلك في ظل ظروف تتسم عادة بعدم التأكد وذلك لتحقيق أقصى قدر ممكن من العائد الاقتصادي والاجتماعي .

مداخل الإصلاح الإداري :

نستطيع أن نميز أساساً بين مدخلي الإصلاح الإداري هما :

١ - المدخل التقليدي (التجريبي والخطأ) :

ويقوم هذا المدخل أساساً على إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينها . وتتصف حركات الإصلاح الإداري من هذا النوع بالرغبة الرئيسية في إحداث الشعور بالتغيير ، حتى وإن لم يتحقق التغيير المنشود فعلاً . كذلك يلاحظ أن حركات الإصلاح الإداري المستندة إلى

هذا المدخل لا تتم بناء على توصيف وتحليل كامل للأوضاع الادارية السائدة ودون محاولة جدية لتأصيل تلك الأوضاع واكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها .

ولا شك أن المدخل التقليدي في الاصلاح الادارى وان تميز بأنه لا يتطلب قدرا كبيرا من المهارة التحليلية لاجداث تغييرات جذرية فى التنظيمات الادارية القائمة ، الا أنه مرتفع التكلفة بشكل كبير ويترتب على استخدامه تجاهل المشكلات الحقيقية وفوات الفرص للاصلاح الموضوعى السليم .

٢ - المدخل الحديث (البحث العلمى) :

ويقوم هذا المدخل فى الاصلاح الادارى على أساس القيام بالدراسات الموضوعية السليمة الهادفة الى :

- — الكشف عن الأوضاع الادارية السائدة وتحليلها .
- — تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الادارى .
- — تحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الادارى .
- — اكتشاف اساليب الاصلاح والمقارنة بينها لاختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف .
- — متابعة التغيير وتقييم النتائج .

المقومات الأساسية للاصلاح الادارى باستخدام المدخل الحديث :

استنادا الى منطق المدخل الحديث للاصلاح الادارى فاننا نرى أنه يجب توافر المقومات الأساسية الآتية لامكان تطبيقه :

١ - وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التى تصف الأوضاع الادارية السائدة والاطار العام الذى تمارس العملية الادارية فيه كذلك تصف تلك البيانات والمعلومات حجم ونوعية الانجاز الذى تحققه الأجهزة ومقارنته بما كان مستهدفا .

٢ - واستنادا الى هذا التدفق من المعلومات ينبغى توافر نظام دقيق ومتطور لتحليلها واستنتاج المشكلات الحالية للجهاز الادارى والتنبؤ بالأحداث المستقبلية والمشاكل المتوقعة ، وتقدير احتمالاتها .

٣ - وجود نظام دقيق لتصنيف البيانات والمعلومات وتحليلها وضمان تدفقها الى مراكز اتخاذ القرارات فى شكل صالح للاستخدام بحيث تقوم قراراتها على أسس موضوعية وصحيحة .

٤ - توفير أسس ومعايير للاختيار والمفاضلة من ناحية ، وأسس ومعايير للتقييم والحكم على الانجازات والنتائج من ناحية أخرى حتى يمكن الارتكان عليها في المفاضلة بين أساليب واجراءات الاصلاح الادارى البديلة وتقييم مدى كفاءتها .

ومن أجل تخطيط وتوجيه عمليات التنظيم والتطوير الادارى قامت الدولة بانشاء عدة أجهزة متخصصة على النحو الآتى :

- فى عام ١٩٥٥ أنشئ معهد الادارة العامة ليتولى أعمال التطوير الادارى بجهان الحكومة وهيئاتها .
- ومع نشأة وتطور القطاع العام أنشئ المعهد القومى للادارة العليا فى عام ١٩٦١ ليتولى مهام التطوير الادارى لشركات القطاع العام .
- ثم أنشئ معهد الادارة المحلية عندما ظهرت بوادر الاهتمام بالادارة المحلية لمعهد اليه أعمال تطوير وتدريب الكوادر الادارية بالوحدات المحلية .
- وفى عام ١٩٦٤ أنشئ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ليحل محل ديوان الموظفين وليتولى تخطيط وتوجيه أمور الوظيفة العامة وأعمال التنظيم والتطوير الادارى .
- وفى عام ١٩٧٠ تم ادماج معاهد الادارة الثلاثة فى المعهد القومى للتنمية الادارية والذي عدلت تسميته فى عام ١٩٨٠ الى أكاديمية السادات للعلوم الادارية .

ونعرض فى الجزء التالى اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فيما يتصل بأمور التنظيم والتوجيه الادارى كما جاءت فى قانون انشاءه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ :

قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

مادة ١ : ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز .

مادة ٢ : يتولى ادارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وفيما يتعلق بالاشراف الفنى والادارى على سير العمل به ، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات ، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذى ، وتسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد المقررة والتي تقرر فى شأن سائر العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام المقررة فى شأن أعضاء الرقابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والأحكام المقررة فى شأن أعضاء النيابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

مادة ٣ : يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات .

مادة ٤ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

- (أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة .
- (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

مادة ٥ : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة فى تعبئة الجهود الحريى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩ - رسم سياسة الاصلاح الادارى وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة العمل .

١٠- ابداء الراى الفنى وتقويم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

مادة ٦ : للجهاز فى الجهات التى تباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الراى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار اليه فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥ - معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الجهات .

٦ - الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

٧ - أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

٨ - اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية .

مادة ٧ : للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة مباشرة اختصاصاته .

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاوّل نشاطا مماثلا للفادة من تجاربها وخبراتها .

مادة ٨ : يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه فى نهاية كل عام الى رئيس المجلس التنفيذى .

مادة ٩ : تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالموزراء .

الفصل الرابع عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

تعتبر المعلومات العنصر الاساسى فى تحديد كفاءة الادارة وفعاليتها . ولقد تطورت تكنولوجيا المعلومات تطورا هائلا نتيجة انتشار وتقدم صناعة الحاسبات الالكترونية ووسائل الاتصال الحديثة .

وتدخل المعلومات كقاسم مشترك فى كافة العمليات الادارية سواء فى تحديد الاهداف ، او التخطيط واتخاذ القرارات ، او فى عمليات الرقابة وتقييم الاداء . وفى الحقيقة فاننا نستطيع ان نعادل بين عملية تجميع المعلومات واستقرارها وبين عملية الادارة .

وفى الفصل الحالى سنعرض الى امرين :

— الملامح العامة لنظام المعلومات .

— جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

اللامح العامة لنظام المعلومات :

يمثل نظام المعلومات الاطار المتكامل لتدفق المعلومات من مصادرها المختلفة الى مراكز استخدامها لاتخاذ القرارات . ويتم تصميم نظام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات الناتجة فى جزء من التنظيم بالتدفق الى اجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج اليها وذلك بالشكل وفى التوقيت المناسبين . كذلك يضمن نظام المعلومات الفعال وصول المعلومات من مصادرها خارج التنظيم ولكنها ذات تأثير على عملية اتخاذ القرارات بنفس الشرطين أى تناسب الشكل والتوقيت مع احتياجات متخذ القرارات .

ويمكن ان يكون نظام المعلومات شاملا لجميع نشاطات التنظيم وقد يكون فى حالات أخرى نظاما جزئيا حيث يقتصر على بعض النشاطات ، وعلى سبيل المثال يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية ، أو نظام للمعلومات الطبية أو نظام للمعلومات المالية . وبنفس المنطق يمكن تصدر نظم جزئية للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية ، أو معلومات الأفراد .

وتكون نظم المعلومات الشاملة ، المتكاملة على درجة من التعقد تحتم استخدام الحاسب الالكترونى ، بينما يمكن اقامة نظم معلومات يدوية اذا كانت جزئية وبسيطة فى طبيعتها .

وتتبلور وظائف نظم المعلومات فى الآتى :

- تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعة والموارد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير . ويكون التجميع من كافة المصادر ذات العلاقة سواء كانت من داخل التنظيم أو من خارجه وذلك وفقا لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجزاء النظام من المعلومات .
- تصنيف البيانات المتجمعة طبقا للاحتياجات وبدرجات متفاوتة من التفصيل فى ضوء مجالات الاستخدام المحددة أو المتوقعة .
- تحليل البيانات لاستخلاص العلاقات بينها واستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد فى رسم الخطط ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .
- حفظ المعلومات بطرق تسمح باسترجاعها حين الاحتياج اليها فى وقت قصير وبتكلفة قليلة .
- تجديد البيانات بحسب التطورات التى تحدث فى الظروف والأوضاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة . ويكون التجديد بالتعديل أو الحذف أو الاضافة .
- توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة على مراكز اتخاذ القرارات وأجزاء التنظيم المختلفة كل بحسب احتياجاته وذلك فى دورية محددة .

ان نجاح نظام للمعلومات يتوقف على أمرين رئيسيين هما :

- توافر المعلومات التى يبنى عليها النظام .
- توافر الأدوات المناسبة لتخزين المعلومات والتعامل معها بالتحليل والتحويل ثم القدرة على استرجاعها حين الحاجة اليها .

وبالاضافة الى هذين المطلبين الأساسيين ، فان مطلبا ثالثا هاما هو توفر القدرة على « إدارة المعلومات » Information Management . ان كثيرا من التنظيمات لا تنقصها المعلومات ولا تنقصها القدرة على توفير أدوات التعامل فى البيانات مثل الحاسبات الآلية ، ولكن ما ينقصها هو القدرة الخلاقة على إدارة المعلومات باعتبارها أحد الموارد الحيوية للتنظيم والتى لا تقل فى أهميتها وخطورتها عن الأفراد أو الأموال أو الآلات .

ويمكن تصور المنطق العام لنظم المعلومات كالاتى :

- هناك احتياج الى نوع معين من المعلومات Information Need لخدمة غرض من الأغراض .
- تحصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو خارجه وتحدد طريقة الحصول عليه ودورية ورودها .

— ترسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها (تخزينها) على ملف خاص بالحاسب الآلى واجراء العمليات التحليلية المطلوبة من خلال برنامج خاص .

— استخراج المؤشرات أو المعلومات المحللة Output وترتيب توصيلها الى جهة الاستخدام .

— توفير القدرة على استعادة أى نوع من المعلومات المخزنة على الملف فى أى وقت ، كما تتوفر القدرة على استدعاء أى معلومات من ملفات متعددة طبقا للاحتياج .

أبعاد ومكونات نظم المعلومات :

يتكون نظام المعلومات الشامل من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات فى أحد مجالات النشاط الرئيسية ، ثم تتكامل النظم الفرعية جميعا فى نظام شامل بما يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصول الى معلومات كاملة عن كل الظواهر والأحداث .

ويتركب كل نظام فرعى من ثلاثة أجزاء هى :

— المدخلات وتمثل البيانات الآتية الى النظام من مصادرها المختلفة ، مثلا فى نظام المعلومات المالية فان بعض المدخلات هى أرقام الميزانية ، ومبالغ الإيرادات المحصلة، والمبالغ المنفقة فى مجالات الانفاق المختلفة ، وفى نظام معلومات شئون الأفراد فان المدخلات تتضمن أسماء العاملين وجنسياتهم وخلفياتهم العلمية وسنوات حصولهم على الشهادات الجامعية والتقديرية التى يحصلون عليها فى تقارير الكفاءة والترقيات والجزاءات وغير ذلك من البيانات المتصلة بشئونهم الوظيفية .

— العمليات أو الأنشطة وهى مجموعة النشاطات التى تبذل من أجل تجميع المدخلات (البيانات) واعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجات متخذى القرارات .
وفى عدا عمليات تجميع البيانات ، فان باقى العمليات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعداد برامج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات Files خاصة .

— المخرجات ويقصد بها مجموعات التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التى تحتوى ناتج عمليات التصنيف والتحليل والتجديد ويتم ابلاغها دوريا وفقا لخطة محددة الى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة بالجامعة .

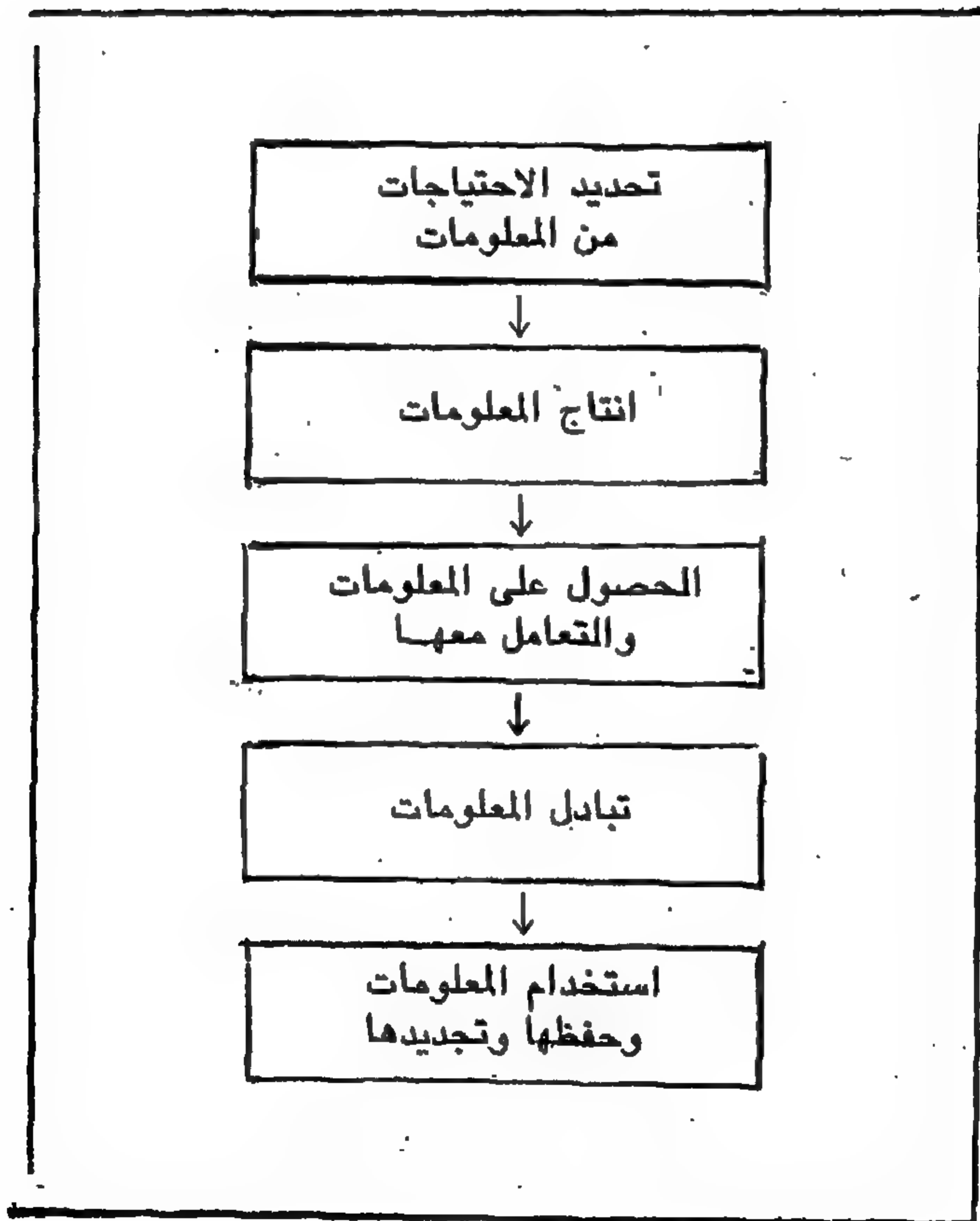
اجراءات توفير المعلومات للإدارة العامة :

ان المعلومات هى الأساس كما رأينا فى جميع عمليات الادارة العامة الأمر الذى يحتم ضبط وتنظيم توفيرها بما يحقق كفاءة الاستفادة منها ، وبالتالي فان أمر توفير تلك المعلومات لا يمكن أن يترك لعوامل المصادفة وانما يجب اخضاعه لمنطق التخطيط والتنظيم كما يلى :

● يأتي تحديد الاحتياجات من المعلومات في المقام الأول من الأهمية • فالخطط أو المسئول عن المتابعة يحتاج لنوعيات معينة من المعلومات تختلف باختلاف مجال التخطيط أو المتابعة ، أو باختلاف المستوى التنظيمي ، أو باختلاف مدى الشمول والتكامل في نظم التخطيط والمتابعة • من أجل ذلك لابد وأن تحدد المعلومات المطلوبة بدقة كافية لضمان توفيرها من جانب ، ولإعارة وقت وتكلفة الحصول عليها من جانب آخر •

● تصميم نظام للمعلومات يتضمن عمليات انتاج المعلومات ، وتجميعها والتعامل معها وتداولها وحفظها وتجديدها •

ويصور الشكل التالي مكونات عملية تخطيط المعلومات :



شكل رقم ١/١٤
مكونات تخطيط المعلومات

ان اقامة نظام متكامل وفعال للمعلومات يحتاج الى دراسات شاملة ومتعمقة تتناول التنظيم الادارى ومراكز اتخاذ القرارات وتحليل للسياسات والبرامج والأنشطة المستهدفة .

جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية :

تبينت الدولة فى مصر أهمية المعلومات فاتجهت الى تشجيع انشاء وحدات للاحصاء والمعلومات فى مختلف الوزارات والمحافظات ووحدات القطاع العام وغيرها من تقسيمات الادارة العامة ، وتعنى هذه الادارات بتجميع البيانات وتحليلها وحفظها وتجديدها وانتاج الاحصاءات والمؤشرات عن مختلف أوجه النشاط ، واعداد التقارير والدراسات بحسب ما تطلبه الرئاسات الادارية المختلفة .

ثم كان انشاء الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والذي حل محل مصلحة التعبئة العامة والاحصاء ليكون جهاز المعلومات الأول فى الدولة، وقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بانشاء وتنظيم الجهاز على تشكيله كالاتى :

- الادارة المركزية للتعبئة العامة .
- الادارة المركزية للاحصاء .
- الادارة المركزية للتعداد .
- الادارة المركزية للحساب الآلى .
- الادارة المركزية لمتابعة الاحصاءات والتفتيش .
- الأمانة العامة .

ويختص الجهاز بأعمال الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، كما تختص لجانه ووحداته بإجراء الدراسات الفنية لبرامج الاحصاء اولتعدادات التى يتقرر اجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات . ويتولى الجهاز وضع برنامج سنوى للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة .

المراجع العربية

- | | |
|---|---|
| <p>نظرية الادارة العامة
دار النهضة العربية ١٩٦٩</p> | <p>• • • • الدكتور احمد رشيد</p> |
| <p>الادارة العامة
بيروت ١٩٦٤</p> | <p>• • • • الدكتور السيد الهوارى</p> |
| <p>الادارة العامة
دار النهضة العربية ١٩٧٢</p> | <p>• • • • • الدكتور حسن توفيق</p> |
| <p>مبادئ علم الادارة العامة
دار الفكر العربى ١٩٦٩</p> | <p>• • • • • الدكتور سليمان الطماوى</p> |
| <p>الرقابة على المؤسسات العامة
مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٥</p> | <p>• • • • • الدكتور عبد السلام بدوى</p> |
| <p>دراسات فى الادارة العامة
الدار المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١</p> | <p>• • • • • الأستاذ عبد الغفور يونس</p> |
| <p>أصول الادارة العامة
مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٨</p> | <p>• • • • • الدكتور عبد الكريم درويش
والدكتورة ليلى تكلا</p> |
| <p>مذكرات فى الادارة العامة
مسسة المطبوعات الحديثة ١٩٦٠</p> | <p>• • • • • الدكتور عبد المنعم فوزى
والدكتور جميل توفيق</p> |
| <p>الادارة العامة
منشأة المعارف ١٩٦٤</p> | <p>• • • • • الدكتور عبد المنعم فوزى
والدكتور عادل حسن</p> |
| <p>مذكرات فى الادارة العامة
معهد الادارة العامة</p> | <p>• • • • • الدكتور محمد توفيق رمزى</p> |
| <p>الادارة العامة
الدار المصرية الحديثة ١٩٨٠-١٩٨١</p> | <p>• • • • • الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح</p> |

المحتويات

صفحة	
٥	مقدمة
٩	الباب الأول - الاطار الفكرى للإدارة العامة
١٣	الفصل الأول : الأسس النظرية للإدارة
٤٧	الفصل الثانى : نظرية التنظيم
٦٧	الفصل الثالث : النظم الادارية
٧٩	الباب الثانى : هيكل الادارة العامة فى مصر
٨١	الفصل الرابع : الانفتاح والادارة المصرية
٩٦	الفصل الخامس : الادارة الحكومية
١٤٨	الفصل السادس : ادارة القطاع العام
٢٠٦	الفصل السابع : الادارة بالحكم المحلى
٢٤٤	الفصل الثامن : استراتيجيه متكاملة لتطوير الادارة العامة فى مصر
٢٦٥	الباب الثالث : الوظائف الرئيسيه للإدارة العامة
٢٦٩	الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل
٢٩٨	الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء
٣١٦	الفصل الحادى عشر : ادارة المال العام
٣٢٩	الفصل الثانى عشر : ادارة الوظيفة العامة
٣٥٣	الفصل الثالث عشر : التنظيم والتوجيه الادارى
٣٧٠	الفصل الرابع عشر : ادارة نظم المعلومات القومية

رقم الايداع بدار الكتب ٤٦٤٩

الترقيم الدولى ٢ - ٠٠ - ٧٣٥٤ - ٩٧٧

BIBLIOTHECA ALEXANDRINA

١٢ شارع قوس (الدواوين) القاهرة

ص ٠ ب ٥٨ (الدواوين) - تليفون : ٢٢٠٧٩



مكتبة غريب

٣١١ شارع كامل مدني ، النجيلة ،
تليفون ٩٠٢١٠٧

دار غريب للطباعة
١٢ شارع نوبار (لاطوغلى) القاهرة
تليفون : ٢٢٠٧٩